

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXIII.

Fasc. 12.

KISS BARNABÁS

**Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos
megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása**

SZEGED
2003

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

LÁSZLÓ BLUTMAN, LÁSZLÓ BODNÁR, JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB,
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI,
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
IMRE SZABÓ, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

SZTE Egyetemi Könyvtár



J000293947

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BLUTMAN LÁSZLÓ, BODNÁR LÁSZLÓ, HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA,
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS,
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
SZABÓ IMRE, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Univ.
ISSN 0563-0606 Acta Jur.

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM Állam- és Jogtudományi Kar Könyvtára
Leltári szám: 9422/13
2004 OKT 06

1. A hatályos alkotmányi szabályozás előzményei a nemzetközi jogban

A II. világháborút követően jelentős fordulat következett be az emberi-állampolgári jogok helyzetében a világon. Az *Egyesült Nemzetek Szervezetének* létrejöttével az addig csak az államok belső jogában (alkotmányjogában) szabályozott alapvető jogok fokozatosan nemzetközi szabályozást kaptak, és ma már a nemzetközi jog anyagának igen tekintélyes részét, és egyben a legjelentősebb területét képezik. A törvény előtti egyenlőség, illetve az *egyenjogúság alkotmányjogi formuláját nemzetközi szinten a diszkriminációt tiltó rendelkezések váltották fel*. Az új megközelítés értelmében, ha valakinek a jogai valamely csoportjellemző (faj, vallás, etnikai vagy nemzeti eredet, kultúra stb.) alapján sérültek vagy korlátozást szenvedtek, akkor az *egyéni jogok* kerültek védelem alá a diszkrimináció tilalma elve jegyében. Ezt a módszert követték az ENSZ keretében született nemzetközi dokumentumok is.¹

A San Francisco-i konferencia még nem hozott létre önálló védelmi rendszert, az ENSZ Alapokmánya mégis lefektette a mai nemzetközi emberi jog fejlődésének jogi és fogalmi alapjait. Az Alapokmány 1. cikkének 3. bekezdése az ENSZ egyik céljaként rögzítette, hogy „gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az *emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül* történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen.” Az 55. cikk értelmében az Egyesült Nemzetek *elő fogja mozdítani*: (c. pont) „az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak *mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül* történő általános tiszteletben tartását”. Az 56. cikk alapján „valamennyi tag kötelezi magát arra, hogy az 55. cikkben felsorolt célok elérése érdekében a Szervezettel együttesen és külön-külön együttműködik”. Az ENSZ Alapokmánya *nem határozta meg*, hogy mit jelentenek az „emberi jogok és alapvető szabadságok”. Az 55. cikk c. pontja az 56. cikkel együtt olvasva ugyanakkor nagyon egyértelmű diszkrimináció ellenes klauzulát tartalmaz. A dokumentum a Közgyűlést és a Gazdasági és Szociális Tanácsot (ECOSOC) hatalmazta fel a megfelelő intézkedések végrehajtására.

Az ENSZ Alapokmányának emberi jogi rendelkezései általános megfogalmazásuk ellenére *számos következménnyel* jártak.² Először is az Alapokmány „*nemzetköziesítette*” az *emberi jogokat*. A részes államok elismerték, hogy az emberi jogok már nem tartoznak kizárólagos belső joghatóságuk körébe, hanem a nemzetközi közösségre is tartoznak. Ma már egyetlen állam sem állíthatja – még egyéb nemzetközi szerződéses kötelezettség hiányában sem –, hogy a saját állampolgáraival szembeni bánásmód kizárólag belső ügye. Általánosan elismertté vált, hogy az a tagállam, amely

¹ NATAN LERNER: *Group Rights and Discrimination in International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1990, 14. p.

² Lásd erről THOMAS BUERGENTHAL: *Nemzetközi emberi jogok*. Helikon Kiadó, 2001., 32.–34. p.

az emberi jogok „tömeges és következetes megsértését” eredményező gyakorlatot folytat, megsérti az ENSZ Alapokmányát.

A diszkriminációt széleskörűen tiltó első átfogó nemzetközi emberi jogi okmány az ENSZ Közgyűlése által 1948. december 10-én elfogadott *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*. A Nyilatkozat nem szerződés, hanem a Közgyűlés által hozott jogi erővel nem bíró ajánlás jellegű határozat. A nemzetközi jogászok többsége ugyanakkor ma már *normatív tartalmú dokumentumnak* tekinti, amelynek kötelező ereje egyrészt abból ered, hogy az Alapokmányban foglalt *emberi jogok hiteles értelmezését* adja, továbbá a *nemzetközi szokásjog*, illetve az *általános jogelvek részévé* vált.³ A Nyilatkozat 1. cikke szerint: „Minden emberi lény szabadon születik és egyenlő méltósága és joga van.” A 2. cikk értelmében: „Mindenki, *bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyoni, születésre, vagy bármely más körülményre* való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra.

Ezen felül nem lehet *semmilyen megkülönböztetést tenni annak az országnak vagy területnek a politikai, jogi vagy nemzetközi helyzete alapján sem*, amelynek a személy állampolgára, aszerint, hogy az illető ország vagy terület független, gyámság alatt áll, nem autonóm, vagy szuverenitása bármely vonatkozásban korlátozott”. A 7. cikk alapján a „*törvény előtt mindenki egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez*. Mindenkinek joga van egyenlő védelemhez a jelen Nyilatkozatot sértő minden megkülönböztetéssel és minden ilyen megkülönböztetésre irányuló felbujtással szemben.” A 16. cikk külön szól a *férfiak és nők egyenjogúságáról*. Az (1) bekezdés értelmében „mind a férfinak, mind a nőnek a házasságra érett kor elérésétől kezdve joga van a *fajon, nemzetiségen vagy valláson alapuló korlátozás nélkül házasságot kötni és családot alapítani*. A házasság tekintetében a férfinak és a nőnek mind a házasság tartalma alatt, mind a házasság felbontása tekintetében egyenlő jogai vannak.” A Nyilatkozat 21. cikke továbbá egyenlő jogot biztosít minden személynek a *közszolgálati állások betöltésénél és a választójog gyakorlásában*.

A tanulmány jelen részében nem kívánjuk a diszkrimináció tilalmával összefüggésben fennálló összes nemzetközi kötelezettségünket bemutatni. Az ENSZ dokumentumok előzetes tárgyalásával azt akartuk dokumentálni, hogy a *hatályos alkotmányi szabályozásunk* a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében *ezekre a normákra épül*. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott *alkotmányrevízió* ugyanis gyakorlatilag *szó szerint átvette az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 2. cikke és az ezt szintén szó szerint megismétlő két ENSZ egyezségokmány* vonatkozó rendelkezéseit. Külön ki kell emelnünk A *polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 26. cikkét*, amely a *törvény előtti egyenlőség* kapcsán tilt minden megkülönböztetést, és a törvény egyenlő és hatékony védelmét követeli meg a részes államoktól.

A hatályos alkotmány diszkriminációs formulája egyébként lényegileg megegyezik az *emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló római egyezmény* (1950.) 14. cikke szövegével is, azzal az eltéréssel, hogy az *európai egyezmény* külön tiltja a *nemzeti kisebbséghez tartozás* alapján történő megkülönböztetést is. Ezt az egyezményt azonban csak a rendszerváltás után, 1992. november 5-én ratifikálta Magyarország, amelyet az 1999. évi XXXI. törvénnyel hirdettek ki.

³ THOMAS BURGENTHAL: i. m. 38–41. p.

2. Az Alkotmány rendelkezései az egyenlőség jogáról

A diszkrimináció tilalma érvényesítésére vonatkozó *nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel* összefüggésben mindenek előtt az Alkotmány 7. és 8. szakaszára hivatkozhatunk. A 7. § (1) szerint a „Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.” A 8. § (1) értelmében a „Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.” Az alkotmányos rend szempontjából különös jelentőséggel bír a 8. § (2): „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

Az egyenjogúság érvényesülésének előfeltétele a jogképesség, pontosabban a *jogképesség egyenlősége*, azaz minden természetes személy – minden megkülönböztetés nélkül – jogok és kötelezettségek alanya lehet, és a jogképesség egyenlő mértékű. Az egyenjogúság megvalósulásának ily módon *kettős előfeltétele* van. A jogképesség tehát általános, mindenkit megillet, és egyenlő, vagyis terjedelmében sem tehető az emberek között különbség. Az Alkotmány 56. §-a szerint: „A Magyar Köztársaságban minden ember jogképes.” Alaptörvényünknek a jogképesség általánosságára vonatkozó rendelkezését a Polgári törvénykönyv 8. § (2) bekezdése egészíti ki a jogképesség egyenlőségének követelményével, miszerint a „jogképesség az életkorra, nemre, fajra, nemzetiséghez vagy felekezethez tartozásra tekintet nélkül egyenlő”. Meg kell jegyeznünk, hogy a Ptk. jelen szabálya – amely tételesen csak az életkor, nem, faj, nemzetiség és felekezet alapján történő hátrányos megkülönböztetést tiltja a jogképesség tekintetében – *korszerűsítésre* szorul, amelyet *összhangba* kell hozni a hatályos Alkotmánnyal. Mivel az Alkotmány lényegében minden lehetséges élethelyzet alapján tiltja a diszkriminációt, indokolt lenne ennek érvényesítése a Ptk-ban is. Ráadásul ez a rendelkezés nincs szinkronban a Polgári Törvénykönyv 76. §-ával sem, amely pedig – szintén indokolatlanul leszűkítve a lehetséges körülményeket – a nem, faj, nemzetiség és felekezet szerinti hátrányos megkülönböztetést minősíti a személyhez fűződő jogok sérelmének. Noha a polgári jog szemszögéből érthető a jogképességnél az életkor és faj, a személyhez fűződő jogok kapcsán pedig a faji megkülönböztetés kiemelése a szocialista alkotmány által egyébként nevesített esetek (nem, felekezet, nemzetiség) mellett, ma már szükség lenne a lehetséges megkülönböztetés alapjának felsorolását nem taxatív, hanem példálózó jelleggel az Alkotmánnyal és a nemzetközi dokumentumokkal egyező módon megfogalmazni.

Alkotmányunk az emberek egyenlőségét két irányból közelíti meg. A 45/2000. (XII.8.) AB határozat megfogalmazása szerint; „egyrészt kimondja, hogy *mindenki egyenlő*, másrészt tiltja a hátrányos megkülönböztetést.” A tétel első része azonban véleményünk szerint korrekcióra szorul. Az Alkotmány először is *nem tartalmaz* olyan rendelkezést, miszerint „mindenki egyenlő”. [Hatályos alaptörvényünk ráadásul még csak olyan általános (jog-)egyenlőségi klauzulát sem tartalmaz, miszerint a „törvény előtt minden ember egyenlő”. Az Alkotmánybíróság ezért „kényszerült” az emberi méltóságból – 54. § (1) bek. – levezetni az egyenlőség követelményét.] Az Alkotmánybíróság számos határozatában maga is kifejtette, hogy a *társadalmi értelemben vett egyenlőség* az alkotmányjog szemszögéből nem értelmezhető, az iránta való igény jogilag nem kezelhető. Ezt az egyenlőséget élesen el kell határolnunk az egyenjogúság követelmé-

nyétől, a jogtól elvárható egyenlő bánásmód elvének érvényesítésétől. „A jogi értelemben megragadható diszkrimináció mindig valamilyen jogra vagy kötelezettségre vonatkoztatva értelmezhető: valamely jog megvonásában vagy másokat nem terhelő kötelezettség megállapításában kell megtestesülnie, csak így válik jogilag relevánssá” – állapította meg helyesen az Alkotmánybíróság fenti határozata további részében. Az Alkotmány tehát álláspontunk szerint egyik oldalról pozitív megközelítésben a jogegyenlőség különböző elemeit tartalmazza garanciális okból külön is nevesítve azokat, mint pl. a jogképesség egyenlősége, bíróság előtti egyenlőség, nemek egyenjogúsága stb., a másik irányban pedig (negatív) rögzíti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Az egyenjogúság érvényesítésének, illetve a jogilag releváns hátrányos megkülönböztetésnek két nagy területe különíthető el, mégpedig a jogalkotás és a tág értelemben vett jogalkalmazás. Ez utóbbival kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy „nem csupán a közhatalom birtokában lévő szervek hatósági eljárásuk során – vagy akár azon kívül is – alkalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést, hanem a civil szféra szereplői is tanúsíthatnak egymással szemben alkotmányosan meg nem engedett diszkriminatív magatartást.” [45/2000. (XII. 8.) AB] A jogalkalmazás során a polgári fejlődés kezdetétől általánosan érvényesülő követelmény a törvény előtti egyenlőség. Az egyenjogúság – jogegyenlőség, illetve a törvény előtti egyenlőség megkülönböztetése szükségességének hangsúlyozása mellett, most a törvény előtti egyenlőség és a bíróság előtti egyenlőség fogalmáról és ezek viszonyáról essék néhány szó.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének első mondata értelmében „A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő. . .” Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata e rendelkezést törvény előtti egyenlőségként értelmezi, illetve a „bíróság előtti” és a „törvény előtti” egyenlőséget szinonimaként kezeli. Ennek igazolására idézünk a 45/2000. (XII.8.) AB határozatból: „A jogalkalmazás során általános érvényű elv az Alkotmány 57. §-ában deklarált törvény előtti egyenlőség, amely a „személyek általános jogegyenlőségének a bírósági eljárásra való vonatkoztatása” (18/B/1994. AB határozat, ABH 1998. 570, 572.). Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdése „a törvény előtti egyenlőséget jogérvényesítési szempontból deklarálja, tehát valójában eljárásjogi garancia arra, hogy jogaink érvényesítése tekintetében a bíróság (törvény) előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik” (191/B/1996. AB határozat, ABH 1996. 629, 631.)” Noha az Alkotmánybíróság első állítása a bíróság előtti egyenlőség, a második megállapítása pedig a törvény előtti egyenlőség definiálására helyesnek bizonyul, nem szerencsés a két fogalom összemosása. A törvény előtti egyenlőségen az alkotmányjogi irodalom mindig azt értette, hogy az emberek a jogalkalmazói eljárás során egyenlőek, amelynek csak egy, noha legfontosabb része a bírói eljárás. A törvény előtti egyenlőség érvényesítése tehát nemcsak a bíróságokat, hanem minden más jogalkalmazót, közigazgatási és más hatóságokat is kötelez. Az Alkotmány eredeti szövege szó szerint a törvény előtti egyenlőséget, az 1989-ben módosított jelenleg hatályos változata pedig a bíróság előtti egyenlőséget deklarálja. Valószínű, helyesebb volna a törvény előtti egyenlőség általános jogalkalmazási elvének rögzítése mellett garanciális jelentősége folytán külön is rögzíteni a bíróság előtti egyenlőséget az alaptörvény vonatkozó részében. Ez a kettős szabályozás talán kevesebb félreértésre adhatna okot. A zavart részben az is gerjeszti, hogy az Alkotmány 57. § első négy bekezdése kifejezetten a bírósági eljárás alkotmányjogi garanciáit tartalmazza, ugyanakkor az (5) bekezdés a jogorvoslati jogot nemcsak a bírósági, hanem „közigazgatási és más hatósági döntés ellen” is biztosítja. Elképzelhető, hogy ez is afelé orientálta az Alkotmánybí-

róságot, hogy az első mondatban szereplő, a bíróság előtti egyenlőséget kiterjesztően, törvény előtti egyenlőségként értelmezze. Az általunk javasolt párhuzamos (kettős) deklaráció valószínűleg segíthetné a fogalmi tisztánlátást. A lényeg azonban az, hogy a különböző bíróságok és hatóságok határozatai illetve eljárása elleni jogorvoslat bármilyen jog-(vagy jogos érdek-) sérelem esetén igénybe vehető, így akkor is, ha annak alapja a diszkrimináció tilalmának megsértése.

Az alkotmányi szabályozás sorrendjében haladva az egyenjogúságot érintő következő rendelkezést a 66. § tartalmazza, amely szerint a „Magyar Köztársaság biztosítja a férfiak és nők egyenjogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében”. Alaptörvényünk tehát a nemek egyenjogúságát történeti okoknál fogva és alkotmányos hagyományok alapján, de főként garanciális és gyakorlati megfontolásokból külön nevesítve biztosítja. Természetesen emellett az Alkotmány egyenjogúságra vonatkozó általános szabályai – a diszkrimináció tilalma (70/A. §), egyenlő munkáért egyenlő bér elve [70/B. § (2) bek.] – a nők helyzetére is vonatkoznak. A 66. § (2) bekezdése az *anyák külön támogatásáról és védelméről* rendelkezik, a (3) bekezdés pedig a *munkavégzés során* garantálja a nők (és a fiatalok) *külön szabályok szerinti védelmét*. Egyetértőleg állapíthatjuk meg Sári Jánossal azt, hogy úgy tűnik – az előbbi rendelkezések alapján – „az Alkotmánybíróság a nemek közötti egyenjogúság megítélésében az „esélyegyenlőségi egyenjogúság” elvét, tehát a *kompenzációs-korrektív* elvet követi”.⁴ Az Alkotmány idézett szabályai tehát a nők védelme érdekében *pozitív diszkriminációt* alkalmazó szabályok kiadására adnak felhatalmazást, amelyek nyilvánvalóan a férfiak és nők *természeti, biológiai és fizikai különbözőségeiből* adódó eltérések elismerésén alapulnak.

Az Alkotmány *általános jogegyenlőségi formuláját* a 70/A. §-a rögzíti:

- „(1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, *bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés nélkül.*
- (2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen *hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.*
- (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az *esélyegyenlőtlen ségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.*”

Alaptörvényünk – a nemzetközi dokumentumok normái átvételével – az *egyenjogúság fogalmát* tágra határozza meg. Az (1) bekezdésben található felsorolás lényegileg *átfogja* a megkülönböztetés alapjául szolgáló *összes lehetséges életviszonyt*. A felsorolás azonban nem zárt taxációt alkalmaz, csak a *legjellemzőbb szituációkat* emeli ki *példálózó* jelleggel, tehát az alkotmányos védelem „*egyéb helyzetekre*” is vonatkozhat. Az „*egyéb helyzet*” fordulát az *Alkotmánybíróság* gyakorlatában „több ízben szolgáltat jogszabályhelyek megsemmisítésének alapjául mint pl. a *szexuális irányultság* a 20/1999. (VI.25.) AB határozatban (ABH 1999., 159.) a *jogsértés súlya* a nem vagyoni kártérítésnél [34/1992. (VI.1.) AB határozat, ABH 1992., 192.] a *foglalkozás* [74/1995. (XII.15.) AB határozat, ABH 1995., 369.], vagy a *személyiség jogi vagy természetes*

⁴ SÁRI JÁNOS: *Alapjogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 60. p.

mivolta [68/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997., 421.]”⁵ Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése *nem tekinthető pusztán deklaratív jellegű normának*, hiszen az a rendelkezés igen nagy számú esetben „*mércéje*” az Alkotmánybíróság eljárásában a *jogszabályok alkotmányosságának*, és alapul szolgál a diszkriminatív tartalmú jogszabályok megsemmisítéséhez. Nagyon fontos kiemelnünk azt, *hogy sem az Alkotmányban sem a magyar jogrendszer egészében nem létezik sem a hátrányos megkülönböztetésre sem a pozitív diszkriminációra vonatkozó általánosan elfogadott jogszabályi definíció.* (2001. július 1-től egyedül a Munka Törvénykönyve tartalmazza az ún. közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát.) Éppen ezért a *megkülönböztetés alkotmányos kereteit és fogalmi elemeit az Alkotmánybíróságnak kellett kidolgoznia.*

A 70/A. § (2) bekezdése a *törvény szigorával* fenyegeti azokat azokat akik konkrét esetben – *jogalkalmazás során vagy más élethelyzetben* – hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak. Ez a rendelkezés mindamellett adott formájában *feleslegesnek* tűnik. *Először* is az tény, hogy jogilag tiltott hátrányos megkülönböztetés *szankciót* von maga után, konkrét alkotmányi megfogalmazás nélkül is a jogállamiság elvének természetes követelménye. A „szigorú büntetés” pedig egyrészt meglehetősen relatív kategória, másrészt pedig az „elkövetőt” nem kategorikus szigorral, hanem *cselekményével arányos mértékben*, igazságosan kell „büntetni”.

A 70/A. § (3) bekezdése az „*esélyegyenlőségi egyenjogúság*” koncepciója jegyében lehetővé teszi *pozitív diszkrimináció* alkalmazását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölése céljából. Az „*esélyegyenlőség*” ugyan nem *jogi kategória*, de az *alkotmányban nevesített társadalmi célként* elismerve alapjául szolgált az Alkotmánybíróság számára, hogy a 9/1990. (IV. 25.) határozatában kidolgozza a megengedett pozitív diszkrimináció alkalmazásának alkotmányos kereteit.

Az *egyenjogúságot érintő alkotmányi szabályok* közül további rendelkezéseket is idézhetünk.

A 9. § (1) bekezdése szerint Magyarországon a „*köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú, és egyenlő védelemben részesül*”. Az Alkotmánybíróság határozata értelmében ez a bekezdés a 70/A. § (1) bekezdése jogegyenlőségi tételének a tulajdonhoz való jogra vonatkozó kifejtése [21/1990. (X. 4.) AB határozat]. E rendelkezés tehát többnyire csak a 70/A. § kontextusában értelmezhető [39/1992. (VII. 16.) AB határozat].

A 70/B. § (2) bekezdése alapján: „*Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga*”. Ez a tétel az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az általános diszkrimináció tilalmát megfogalmazó 70/A. §-ának a munka világára vonatkozó konkretizálása.

A 71. § (1) bekezdése *általános és egyenlő választójogot* biztosít a választópolgárok számára.

Az egyenjogúságot érintő alkotmányi rendelkezések sorában szokás említeni az *egyenlő közteherviselés kötelezettségét* kimondó szabályt is. A 70/I. § alapján minden állampolgár „*jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően*” (tehát nem egyenlően!) köteles a közterhekhez hozzájárulni. Ez a tétel a 70/A. §-al összefüggésben úgy értelmezhető, hogy a közteherviselést szabályozó norma sem különböztethet az emberi méltóságot sértő módon.⁶

⁵ 45/2000. (XII.8.) AB határozat.

⁶ Lásd *Emberi jogok*. (Szerk. Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila) Osiris Kiadó, Budapest, 2003., 388. p.

Végezetül azt kell még kiemelnünk, hogy az alkotmányos (alap)jogok címzettje „mindenki”, illetve „minden magyar állampolgár”, ami szintén az egyenjogúság egyik alkotmányos biztosítékaként értelmezhető.

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a 70/A. § *általános jogegyenlőségi formuláját* több *speciális egyenlőségi szabály* egészíti ki az Alkotmányban. Ezek a rendelkezések, mint *különös szabályok* viszonyulnak a 70/A. § *általános normájához*. „Az Alkotmánybíró-ságnak a 70/A. §-al kapcsolatban megfogalmazott elvi tételei tehát megfelelően alkalmazandók a speciális egyenlőségi szabályt tartalmazó fenti alkotmányos tételek vizsgá-latakor.”⁷

3. Az egyenjogúság követelménye és a diszkrimináció tilalma az alkotmány alatti jog-szabályokban

A. A hatályos magyar szabályozás modellje

Az alapvető diszkriminációellenes rendelkezéseket Magyarországon *általános* hatállyal, az egész jogrendszerre kiterjedően maga az *Alkotmány* tartalmazza. Ezek részleteit, biztosítékait, a jogforrási hierarchiában az alaptörvény alatt elhelyezkedő *törvények és egyéb jogszabályok* rögzítik. A hazai szabályozás tehát – 45/2000. (XII. 8.) AB határo-zat megfogalmazása szerint – *többszintű rendszerben* valósul meg, amelyre alapvetően az „*ágazati tagoltság*” jellemző. Az egyenlő bánásmódra vonatkozó *törvényi szabályo-zás* az egyes *nagyobb jogterületekre, jogágakra* lebontott diszkriminációt tiltó *szabályok* formájában jelenik meg – a széttagoltság miatt persze *eltérő módon és mélységben*. Az alkotmányi szabályos részletnormáit döntően *anyagi jogági kódexek* (Ptk., Btk., Mt. stb.), illetve *eljárási törvények* (Bszi, Áe. stb.) tartalmazzák.

Ez a modell azonban *nem érvényesül kizárólagosan*, az ágazati szabályozás rendsze-rét a jogalkotó két területen megbontatta.⁸ A *nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól* szóló 1993. évi LXXVII. törvény, és a *fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlősé-gük biztosításáról* szóló 1998. évi XXVI. törvény ugyanis az érintett *csoporthoz tartozás alapján* határozza meg az egyenlő bánásmód speciális szabályait. Ráadásul ezek a nor-mák *nem* a diszkrimináció *tiltása*, hanem pozitíve, az *egyenlő bánásmód biztosítása* felől közelítik meg a problémát. Természetesen egyet kell értenünk az Alkotmánybíró-ság azon álláspontjával, hogy *a jogrendszer egészének kell a hátrányos megkülönböz-tezés lehetőségét kizárnia*, illetve a hátrányos megkülönböztetés elleni *védelem eszközeit és garanciáit megteremtenie*. Ez azonban csak akkor valósulhat meg, ha a hatályos sza-bályok *hézagmentes, hatékony, egységes rendszert alkotnak*. Vizsgáljuk meg, hogy ezek az elvárások mennyiben valósulnak, illetve nem valósulnak meg a hazai szabályozásban.

⁷ Uo.

⁸ A modell lényegéről lásd pl. BITSKEY BOTOND – GYULAVÁRI TAMÁS: Kell-e anti-diszkriminációs tör-vény? *Jogtudományi Közlöny*, 2003./1., 2. p.

B. A hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogalkalmazás területén – a törvény előtti egyenlőség

Magyarországon sem a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény, sem pedig a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény nem rendelkezik közvetlenül és kifejezetten a törvény előtti egyenlőség követelményéről. A két eljárási törvény csak közvetetten tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek az egyenjogúság, illetve a törvény előtti egyenlőség, vagy annak bizonyos elemei garanciáiként is értelmezhetők. A Be. 4. § (1) bekezdése értelmében a büntetőeljárásban a személyi szabadságot és más állampolgári jogokat tiszteletben kell tartani, s azok csak az e törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozhatók. A (2) bekezdés alapján a hatóságoknak az eljárás során biztosítaniuk kell az állampolgári jogokat korlátozó kényszerintézkedések törvényességét. A (3) bekezdés szerint a hatóságok az eljárás résztvevőit jogaikról tájékoztatni és kötelességeikre figyelmeztetni tartoznak. A hatóságoknak ezek a kötelezettségei nyilvánvalóan kiterjednek az egyenjogúság, a törvény előtti egyenlőség biztosítására és a hátrányos megkülönböztetés elkerülésére is. A Be. anyanyelv használatára vonatkozó szabályai szintén a törvény előtti egyenlőség, az egyenlő bánásmód egyik megnyilvánulását, rész-elemét jelentik a büntetőeljárásban. A 8 § (1): „A büntetőeljárás nyelve a magyar. A magyar nyelv nem tudása miatt senkit sem érhet hátrány. (2) A büntetőeljárásban mind szóban, mind írásban mindenki anyanyelvét használhatja.” Hasonló, bár nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban korszerűbb szabályokat tartalmaz a Pp. 6. §-a. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (1999. évi XL. törvény) alapján ugyanis 2000. január elsejétől a bírósági eljárásban nemcsak anyanyelvet, hanem regionális vagy kisebbségi nyelvet is jogosult mindenki használni. Eltér a hatályos jogi szabályozás a korábbiaktól abban is, hogy a törvény a nyelvhasználat jogának gyakorlását a nemzetközi egyezmények által meghatározott körre utalással szabályozza. A Kartához csatlakozással Magyarország arra vállalt kötelezettséget, hogy a nyelvhasználat jogát a horvát, német, román, szerb, szlovák és a szlovén nyelvek vonatkozásában biztosítja.

Ki kell emelnünk, hogy a 2003. július 1-én hatályba lépő új törvény a büntetőeljárásról (1998. évi XIX. törvény) változtatásokat hoz az általunk érintett területeken. Egyrészt a Pp-hez hasonlóan a büntetőeljárásban is lehetőség teremtdött (2002. évi I. törvény) a nemzetközi szerződés által meghatározott körben regionális vagy kisebbségi nyelv, sőt az érintett által ismertként megjelölt más nyelv használatára is. (új Be. 9. §) A Be. 4. §-át az új törvény hatályon kívül helyezi. Az új Be. az alkotmányos jogok korlátozását illetően jelentős új rendelkezést hozott (60. §). Ha a törvény a kényszerintézkedések alkalmazása esetén az érintett személy alkotmányos jogainak korlátozását megengedi, az ilyen cselekmény elrendelésének az egyéb feltételek mellett is csak akkor van helye, ha az eljárás célja kisebb korlátozással járó más cselekménnyel nem biztosítható. A törvény előtti egyenlőség biztosítására és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó általános rendelkezést az 1998. évi XIX. törvény sem tartalmaz.

A két jogági eljárási törvény „hiányosságát” az egész bírósági szervezetre egységesen a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1999. évi LXVI. törvény (Bszi) 10. § pótolja, amely kimondja, hogy „a bíróság előtt mindenki egyenlő”, és ezzel megteremti a bíróságok által alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés lehetőségét. A bíróság előtti egyenlőség álláspontunk szerint a törvény előtti egyenlőség egyik eleme, a bírói igazságszolgáltatásra (jogalkalmazásra) vonatkoztatása, hiszen a törvények egyenlő alkalmazásának követelménye a különböző állami szerveket – bíróságok-

kon kívül is – egyaránt kötelezi, ha ez némileg más formában is valósulhat meg a gyakorlatban. A *jogegyenlőség* (egyenjogúság), mint az *egész jogrendszer alapelve* azonban ennél *tágabban értelmezhető*, és *érvényesítésének garanciái is szélesebb körben ragadhatók meg*. A jogegyenlőség követelménye az *igazságszolgáltatás területén az igazságszolgáltatás egysége elvéként* fogalmazódik meg. Az igazságszolgáltatás egysége *részelemeit* Fűrész Klára a következőkben határozza meg; a *bíróság előtti egyenlőség* elve (a jogrendszer egysége), a *törvényes bírósághoz való jog egyenlőségének* elve, a *bírószervezet egységes felépítésének* elve, valamint az *egységes ítélkezési gyakorlat követelménye*.⁹ Ami szorosabban a *bíróság előtti egyenlőséget* illeti, ennek a fenti szerző szerint az igazságszolgáltatás akkor tesz eleget, ha

- „– a törvények és más *jogszabályok minden bíróságra azonos módon* vonatkoznak, a bírói jogalkalmazás során a *jogszabályok között nem, illetve csak abban a vonatkozásban tehető különbség*, hogy fennállnak-e a jogi norma alkalmazhatóságának feltételei;
- a *bírói jogalkalmazásban* – a jogalkotáshoz hasonlóan – ismeretlen mindenfajta *privilegium vagy diszkrimináció*, a jogi normák megsértéséért mindenki *ugyanazon jogszabályok alapján, ugyanazon eljárás során felel*;
- a bírói jogalkalmazás – az *esélyegyenlőség* alkotmányos követelménye alapján – a törvény keretei között alkalmazott *pozitív diszkriminációval* hozzájárul az esélyegyenlőtlenség csökkentéséhez. Az igazságszolgáltatás egysége ebben az értelemben a jogrendszer egységét erősíti.”¹⁰

Mint arról már több alkalommal említés történt, a törvény előtti egyenlőség elvének érvényesítése *nem csak a bírói jogalkalmazásban*, hanem más hatóságok eljárásában is kötelező. Rendkívül fontos *alapelv az államigazgatási eljárásban* is a törvény előtti egyenlőség, aminek *állampolgárságra tekintet nélkül* érvényesülnie kell. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 2. § (5) bekezdése értelmében az „*államigazgatási eljárásban mind a magyar mind a külföldi ügyfelek a törvény előtt teljes egyenlőséget élveznek*, és ügyeiket minden *megkülönböztetés és részrehajlás nélkül* kell elintézni. Az államigazgatási eljárásban *anyanyelvét* szóban és írásban mindenki használhatja. A magyar nyelv ismeretének hiánya miatt *senkit sem érhet hátrány*.” Az ügyek minden megkülönböztetés és részrehajlás nélküli intézése *absztrakt és konkrét módon egyaránt érvényesítendő a hatóságok munkájában*. A törvény *kommentárja* szerint ebből az alapkövetelményből *azonban nem következik az*, hogy a törvény *nem tehetne különbséget* – az ügyfelek adottságait mérlegelve – *magában a jogi normában*. Számos ügykörben figyelembe veendő jogi tény pl. az ügyfél *egészségi állapota, szociális helyzete* stb. Az *ügyfélegyenlőség elvét* sérti azonban, ha a hatóság *több ügyfél esetén – azonos jogszabályi és tényállás mellett* – más-más döntést hoz. Szintén fontos területe a törvény előtti egyenlőség érvényesülésének az *anyanyelv használatának joga*. Nem állhat elő olyan helyzet, hogy egy ügyfél azért van elzárva jogai gyakorlása elől, mert a magyar nyelvet nem ismeri, és emiatt nem tud szót érteni a hatóságokkal.

Az egyenjogúság kívánalmát és a diszkrimináció tilalmát rögzíti továbbá az *adóhatóság eljárása területén az adózás rendjéről* szóló 1990. évi XCI. törvény. Az *alapelvek*

⁹ FÜRÉSZ KLÁRA: A bíróság. In: *Alkotmánytan I.* Szerk. Kukorelli István, Osiris Kiadó, Bp. 2002., 470–477. p.

¹⁰ FÜRÉSZ KLÁRA: i. m. 471–472. p.

között, az 1. § (3) bekezdésében található az a szabály, miszerint „az adóhatóság minden ügyben *megkülönböztetés nélkül*, a törvényeknek megfelelően köteles eljárni és intézkedni”. A (4) bekezdés szerint pedig, „ha nemzetközi szerződés másképp nem rendelkezik, a magánszemélyek adóügyeiben *tilos állampolgárság szerint* megkülönböztetést tenni”. A törvény tehát a megkülönböztetés alapját, garanciális okból külön csak az *állampolgárság* vonatkozásában említi, de nyilvánvaló, hogy – az alkotmánnyal összhangban – *bármely megkülönböztetés tilalmazott* az adóhatóság eljárásban.

A hatósági eljárást szabályozó normák körében meg kell még említenünk a *hírközlésről szóló 2001. évi XI. törvényt*. E törvénynek „az eljárások alapelvei”-ről szól címében található az a rendelkezés [75. § a)], hogy a Felügyelet tevékenysége során köteles érvényesíteni az „*indokolatlan, (!) hátrányos megkülönböztetés*” tilalmát.

C. A hátrányos megkülönböztetés tilalma – a bírósági és hatósági eljáráson kívül – az anyagi jogi normák területén

a) Polgári jog

A közvetlen diszkriminációt Magyarországon számos anyagi jogi norma tiltja. *Gyakorlati jelentősége* folytán célszerű a polgári jog, pontosabban a Ptk. szabályai bemutatásával kezdeni a sort. Ennek az a magyarázata, hogy a „hátrányos megkülönböztetéssel szemben alkalmazható *hatékony ágazati szankciórendszerek hiánya* miatt a különböző területeken megnyilvánuló diszkriminációval szemben *általában a polgári jog által a személyhez fűződő jogok védelmére biztosított mechanizmust veszik igénybe* azok, akik jogorvoslatot keresnek az őket ért ilyen jellegű sérelmeikre.”¹¹ A Ptk. 8. § (1) bekezdése a *jogképesség általánosságát*, a (2) bekezdése pedig a *jogképesség egyenlőségét* rögzíti, amikor kimondja, hogy a „*jogképesség az életkorra, nemre, fajra, nemzetiséghez vagy felekezethez tartozásra tekintet nélkül egyenlő*”. A jogképességgel, mint az egyenjogúság előfeltételével már korábban foglalkoztunk. Itt csak annyit kell ismét kiemelni, hogy a jogképesség egyenlőségének minden – a felsorolásban kifejezetten nem szereplő – vonatkozásban is érvényesülnie kell.

A Ptk. 75. §-a rendelkezik a *személyhez fűződő jogok általános védelméről*. Eszerint a személyhez fűződő jogokat *mindenki köteles tiszteletben tartani*, és e jogok a *törvény védelme alatt* állnak. Ez a rendelkezés két vonatkozásban is *általánosnak* minősül. Egyrészt védelmet nyújt *mindenfajta személyiségi jogsérelemmel szemben*, másrészt pedig *mindenkit* terhel a személyhez fűződő jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége. Miután a személyhez fűződő jogok a törvény védelme alatt állnak, ez azt is jelenti, hogy a védelem érdekében a törvényben meghatározott *valamennyi jogi eszközt igénybe lehet venni*. A (2) bekezdés alapján a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályokat a *jogi személyekre* is alkalmazni kell, kivéve, ha a védelem – jellegénél fogva – *csak a magánszemélyeket illetheti meg*. E jogoknak vannak ugyanis olyan fajtái, amelyek eleve *csak magánszemélyeket illethetnek meg*. Így *csak magánszemélyekkel* kapcsolatban vetődhet fel a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* is. Erre utal a Ptk. 76. § definíciója is, amely értelmében a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti *különösen* a

¹¹ KADÁR ANDRÁS: A magyar diszkriminációellenes jogi szabályozás a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló EU-iránylev tükrében. In: *Az egyenlő bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása*. (Nemzetközi konferencia. Bp., 2001. dec. 6–7.), Bp., 2002., 54. p. Kiadja: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa.

magánszemélyek bármilyen hátrányos megkülönböztetése nemük, fajuk, nemzetiségük vagy felekezetiük szerint. Ez a törvényszöveg is csak a legtipikusabb diszkriminatív tényezőket sorolja fel, s a jogsértés csak magánszemély ellen követhető el.

A Ptk. 84. § felsorolja azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek a sérelmet szenvedett fél számára rendelkezésre állnak:

„(1) Akit személyhez fűződő jogában megsértének, az eset körülményeihez képest a következő polgári jogi igényeket támaszthatja:

a) követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását;

b) követelheti a jogsértés abbahagyatását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől;

c) követelheti, hogy a jogsértő nyilatkozzon, vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és szükség esetén a jogsértő részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak;

d) követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítését, illetőleg jogsértő mivoltától megfosztását;

e) kártérítést követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint.

(2) Ha a kártérítés címén megtérülhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, a bíróság a jogsértőre közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabhat.”

Egyet kell értenünk Kádár András azon álláspontjával, miszerint a polgári jog szankció-rendszere nem teljes mértékben kielégítő.¹² A Ptk. fenti rendelkezéseire alapított ügyekben egyrészt nincs helye a bizonyítási teher megfordításának, mint ahogy ez a munka világában érvényesül. Másrészt pedig a Ptk. által biztosított szankciók nem eléggé specifikusak, „testreszabottak”. Ugyanazokat a választási lehetőségeket kínálja, függetlenül attól, hogy milyen területen – munkaügyben, oktatásban, egészségügyben, vagy szolgálatban stb. – következett be a diszkrimináció.

b) Büntetőjog

A diszkrimináció elleni védelem eszköze a büntetőjog is. A hátrányos megkülönböztetés leg súlyosabb eseteit az állam büntetéssel fenyegeti. Nemzetközi szerződésekből is folyó kötelezettség folytán a Btk. az elévülhetetlen emberiség elleni bűncselekmények között büntetni rendeli a népiirtás (155. §) és az apartheid (157. §) büntetést. (A nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport elleni bűncselekményt 1996-ban hatályon kívül helyezték.)

A népiirtás büntette nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport, illetve annak tagja ellen irányul. A Btk. kommentárja szerint csoporton azoknak a személyeknek a közösséget kell érteni, akik nemzeti, népi, faji vagy vallási szempontból, egységes életviszonyok alapján együvé tartoznak. A csoporthoz tartozás azonban nem feltételezi azt, hogy a csoporthoz tartozó alanyok együtt, vagy azonos földrajzi közelségben éljenek egymással. Az is a csoport tagjának tekintendő, aki a csoport tagjával házasságra lépett.

„155. § (1) Aki valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges kiirtása céljából

a) a csoport tagját megöli,

¹² KÁDÁR ANDRÁS: i. m. 55. p.

b) a csoport tagjainak, a csoporthoz tartozása miatt *súlyos testi vagy lelki sérelmet* okoz,

c) a csoportot *olyan életfeltételek* közé kényszeríti, amelyek azt vagy annak egyes tagjait pusztulással fenyegetik,

d) olyan intézkedést tesz, amelynek célja a csoporton belüli *születések meggátolása*,

e) a csoporthoz tartozó *gyermekeket más csoportba elhurcolja*,

büntettet követ el, és tíz évtől tizenöt évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki népirtásra irányuló *előkészületet* követ el, büntett miatt két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Az *apartheid* büntett tárgya a faji csoporthoz tartozó emberek élet és testi épséghez fűződő joga mellett a csoport tagjainak a faji hovatarozástól független szabad élethez fűződő jogosultsága.

„157. § (1) Aki az emberek valamely *faji csoportja* által az emberek egy *másik faji csoportja feletti uralom* megszerzése és fenntartása, illetőleg a másik faji csoport rendszeres *elnyomása* céljából

a) valamely faji csoport vagy csoportok tagjait *megöli*,

b) valamely faji csoportot vagy csoportokat *olyan életkörülmények közé kényszerít*, amelyekkel a csoport, illetőleg csoportok teljes vagy részbeni fizikai megsemmisítésére törekszik,

büntettet követ el, és tíz évtől tizenöt évig terjedő, vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki *egyéb apartheid* bűncselekményt követ el, büntett miatt öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(3) A büntetés tíz évtől tizenöt évig terjedő, vagy életfogytig tartó szabadságvesztés, ha a (2) bekezdésben írt apartheid bűncselekmény *súlyos következményekre* vezetett.

(4) A (2) és (3) bekezdés alkalmazásában *apartheid bűncselekményen* az 1976. évi 27. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az *apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről* szóló New Yorkban, az Egyesült Nemzetek szervezete Közgyűlésén, 1973. november 30-án elfogadott *nemzetközi egyezmény* II. Cikkének a) (ii), a) (iii), c), d), e) és f) pontjában meghatározott apartheid bűncselekményeket kell érteni.”

A Btk. eredeti 156. §-a „*„nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport elleni bűncselekmény”* címmel rendelte büntetni azt, aki valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport tagjának a csoporthoz tartozása miatt súlyos testi vagy lelki sérelmet okozott. (Ennek alapjául a népirtásról szóló nemzetközi egyezmény szolgált.) E szakasz a *bírószági gyakorlatban* ugyanakkor nem volt alkalmas arra, hogy az *egy-egy sértett* ellen – annak az *elkövetőtől eltérő* nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozása miatt –, de nem a csoport akár részleges *kiirtására*, és nem is magára a csoportra irányuló erőszakos magatartásával szemben kellő büntetőjogi védelmet nyújtson. (A bíróságok azokat a cselekményeket, amelyeknél bizonyos elkövetők – többnyire a bőrfejú (skinhead) csoporthoz tartozó személyek – a cigány származású, színes bőrű vagy arab nemzetiségű személyekkel szemben, a testi épségüket sértő erőszakos cselekményeket követtek el, nem ennek a bűncselekménynek minősítették, hanem – annak eredményétől függően – garázdaságnak, aljas indokból elkövetett testi sértésnek vagy emberölésnek értékelték.) Ezért a törvényhozás 1996-ban hatályon kívül helyezte a Btk. 156. szakaszát, és új

tényállást alkotott „nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak” megnevezéssel. Magyarország több olyan nemzetközi egyezményhez csatlakozott, amelyek tiltják a nemzeti, népi, faji és vallási csoportok ellen elkövetett erőszakos cselekményeket, az ilyen csoportok elleni uszítást, a gyűlöletkeltést és egyáltalán a csoport tagjainak megkülönböztetését. Ez azt a kötelezettséget rója hazánkra, hogy tegye a belső jog részévé az ilyen bűncselekmények elkövetését. Az új tényállást a 174/B § a következőképpen határozza meg:

„(1) Aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt *bántalmaz*, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra *kényszerít*, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, büntetést követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt

- a) fegyveresen,
- b) felfegyverkezve,
- c) jelentős érdeksérelem okozva,
- d) a sértett sanyargatásával,
- e) csoportosan,
- f) bűnszövetségben követik el.”

A különböző társadalmi csoportokkal szemben az ellenséges hangulat szítása, a *gyűlöletkeltés* komoly *társadalmi veszélyességet* hordoz magában, hiszen alkalmas a társadalmi béke megbontására, és a *közhangulat*, illetve a *köznugalom* megzavarására. Ennek meghatározott *szintjét, fokát és formáit* a büntetőjognak is szankcionálnia kell. Ezt a célt szolgálja a Btk. 269. §-a „*közösség elleni izgatás*” tényállása. A szakasz története, ezzel összefüggésben az *alkotmánybírósági döntések*, az értelmezési viták, az elmúlt évek *társadalmi-politikai polémiai* az ún. „*gyűlöletbeszéd*” különböző megnyilvánulásai kapcsán azt jelzik, hogy koránt sem beszélhetünk egyszer s mindenkorra, s mindenki számára megnyugtatóan lezárt kérdésről. A „*gyűlöletbeszéd*” definiálására kiválóan alkalmasak Belánszki Gyula megfogalmazásai: A kifejezés *nem jogi* kategóriát, jogszabályi meghatározást jelent. „A gyűlöletbeszéd, mint kifejezés *pejoratív* tartalmat hordoz. Nem mást értünk alatta, mint *tények, vélemények* olyan módon való *közlését vagy híresztelését*, amely alkalmas arra, hogy az egyes emberekben vagy azok közösségeiben másokkal szemben *erős ellenszenvet* – közkeletű kifejezéssel élve *gyűlöletet* – keltsen.”¹³

A Btk. 269. §-ának „*elődje*” az 1978-an elfogadott törvénykönyvnek „a *közösség megsértése*” címet viselő tényállása volt. Ez az „*izgatás*” *kisebb súlyú alakzatának* minősült, és nyíltan *politikai jellegű* vétségnek számított. (Maga az izgatás büntetnének egyik esete lehetett az ha valaki mások előtt „*valamely nép, nemzetiség, felekezet vagy faj, továbbá – szocialista meggyőződésük miatt – egyes csoportok vagy személyek ellen gyűlölet keltésére alkalmas cselekményt követ el.*”) A „*közösség elleni izgatás*” törvényi tényállását az 1989. évi XXV. törvény állapította meg, és ez *eredetileg* az alábbi volt:

„269. § (1) Aki *nagy nyilvánosság előtt* a magyar nemzet, valamely *nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai* ellen *gyűlöletre uszít*, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

¹³ BELÁNSZKI GYULA: A politikai diszkrimináció és az ún. „gyűlöletbeszéd” jogi természetéről. In.: *Nemzetközi konferenciáról szóló kötet* (lásd előbb a 11. lábjegyzetnél), 148–149. p.

(2) Aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ vagy más ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

A rendelkezés alapvetően kétféle, egymástól jól elhatárolható magatartást szankcionált. Az (1) bekezdés a „gyűlöletre uszítást”, míg a (2) bekezdés pedig a „sértő vagy lealacsonyító kifejezés használatát, vagy más ilyen cselekmény elkövetését” az ún. gyalázkodást rendelte büntetni. A közösség elleni izgatás tényállásának vétségi alakzatát, a (2) bekezdést utólagos normakontroll keretében az Alkotmánybíróság már 1992-ben megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatában vizsgálat alá vette a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos tartalmát, továbbá a „gyűlöletre uszítás” és a „gyalázkodás” kifejezések használatát.

A közösség elleni izgatás kapcsán ún. alapjogi kollízió áll fenn, hiszen a véleménynyilvánítás szabadsága konkurál mindenki veleszületett jogával az élethez és az emberi méltósághoz. Alapjogok összeütközése esetén az Alkotmánybíróság az ún. alapjogi tesztet alkalmazza, amely az a érintett jog – adott esetben a véleménynyilvánítás szabadsága – alkotmányos korlátozása mércéjéül szolgál. E szerint alapjog korlátozására csak kivételesen, a feltétlenül szükséges mértéken, az elérni kívánt céllal arányosan, annak elérésére alkalmas módon, a jog lényeges tartalmának sérelme nélkül és csakis törvényben kerülhet sor. A korlátozás tehát nem lehet önkényes. Az ún. szükségességi-arányossági teszt alapján tehát az Alkotmánybíróságnak azt kellett mérlegelnie, hogy a véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi korlátozása indokolt-e, és ha igen, a korlátozás (büntetőjogi fenyegetés) mértéke arányban áll-e az elérni kívánt céllal.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte már a véleménynyilvánítás szabadságát. Megállapítható, hogy a testület e szabadságot szélesen értelmezi. A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe¹⁴ van az alkotmányos alapjogok között, lényegében „anyajoga” az ún. „kommunikációs alapjogoknak”. (Ide kapcsolódik ugyanis a szólás- és sajtószabadság, a lelkiismereti- és vallásszabadság és a gyűlekezési jog stb. is) Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Mindebből az következik, hogy a szabadság korlátozásánál különös gondossággal kell eljárni.

Történelmileg bizonyított, hogy az emberek meghatározott faji, vallási stb. csoportja elleni gyűlöletkeltésnek kártékony hatása van, „a faji, etnikai, nemzetiségi, vallási szempontú, alsóbb- vagy felsőbbrendűséget kiváltó nézetek, a gyűlölködés, megvetés, kirekesztés eszméinek terjesztése az emberi civilizáció értékeit veszélyeztetik”. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását szükségessé teszik nemzetközi kötelezettségeink is. A Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 20. cikke (2) bekezdésében egyebek mellett azt is kimondja: „Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat.” A jogalkotó alkotmányos kötelezettsége az, hogy a büntetni rendelt magatartásformát egyértelműen fogalmazza meg, és a jogalkalmazók számára világos definíciókat állapítson meg.

Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatát a „gyűlöletkeltés”, illetve „gyűlöletre uszítás” kifejezések értelmezésére alapította. Szükség volt továbbá a tényál-

¹⁴ Az Alkotmánybíróság egyfajta „értékhierarchiát” állított fel. Lásd erről ÁDÁM ANTAL: Az alkotmányi értékek és az alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest, 1998., 72. p.

lás elnevezésében szereplő „izgatás” tartalmának helyes feltárására is. A Btk. 269. § (1) bekezdése szerint büntetni rendelt magatartás nem egyszerűen a *gyűlölet felkeltésére*, felébresztésére terjed ki, hanem a *gyűlöletre uszításra*, amely nem más, mint az erőszak érzelmi előkészítése, illetve kifejezett kísérlet annak kiváltására.

A Magyar nyelv értelmező szótára szerint „a *gyűlölet* az egyik legszélsőségesebb negatív, nagyfokú ellenséges indulat. Aki *uszít*, az valamely személy, csoport szervezet, intézkedés ellen ellenséges magatartásra, ellenséges, kárt okozó tevékenységre bízta, ingerel, lázít.” Mivel már a Csemegi Kódex (1878. évi V. tv.) is a „*gyűlöletre izgatás*” elkövetését rendelte büntetni, az Alkotmánybíróság magáévá tette a Curiának a múlt század fordulóján kialakított *értelmezési gyakorlatát*. E szerint „*izgatás* alatt nem valamely kedvezőtlen vagy sértő vélemények kinyilvánítása, hanem olyan lázongó kifakadások értendők, amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly magas fokra lobbantsák, amelyből gyűlölet keletkezvén, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet.” „*Nem izgatás* tehát a bírálát, helytelenítés, kifogásolás, sőt még a sértő nyilatkozat sem; *izgatásról* csak akkor van szó, midőn a kifejezések, megjegyzések stb. nem az értelemhez szólnak, hanem az érzelmi világra akarnak hatni, s szenvedélyek, ellenséges indulatok felkeltésére alkalmasak.” Az izgatás megvalósítását illetően teljesen közömbös, hogy az állított *tények valók-e vagy sem*, a lényeg az, hogy az adatok csoportosítása, közzététele a *gyűlölet felkeltésére alkalmas legyen*.

Az Alkotmánybíróság indoklása szerint tehát különbséget kell tenni a *gyűlöletre uszítás* és a *sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata*, a „*gyalázkodás*” között. Az első esetben helyes a büntetőjogi szankció alkalmazása. „*Gyalázkodás*” miatt azonban a büntetőjog alkalmazása aránytalanul súlyos, és *aránytalan mértékben korlátozza* a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. Aki gyalázkodik önmagát bélyegzi meg, amire bírálattal kell reagálni. *Politikai kultúrát, közvéleményt* egy jogállamban nem lehet büntetőjogi eszközökkel formálni.

A Btk. 269. § története ezzel a döntéssel azonban még nem ért véget. A Btk. módosításáról szóló 1996. évi XVII. törvény 5. §-a *újabb elkövetési módot* vezetett be azzal a fordulattal, amely büntetni rendelte „a *gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény*” elkövetését is. Ez a törvényhely szintén az Alkotmánybíróság elé került. A testület a fenti kiegészítést a 12/1999. (V.21.) AB határozatával megsemmisítette. Úgy foglalt állást, hogy az „*egyéb cselekmény*” kategória nem elég egzakt, így ellentétes a jogbiztonság követelményével, következésképpen pedig az alkotmánnyal is. Mindezek alapján a közösség elleni izgatás *hatályos törvényi tényállása* a következő.

„269. § Aki nagy nyilvánosság előtt

- a magyar nemzet
- valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai ellen *gyűlöletre uszít, büntett* miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Hozzáértartozik a közösség elleni izgatás történetéhez az is, hogy az Alkotmánybíróság által kialakított értelmezést a Legfelsőbb Bíróság egy 1997-es döntésével tovább szűkítette. A Bírósági Határozatokban 165. számmal közzétett jogesetben a bíróság ugyanis kimondta, hogy a „*közösség elleni izgatás törvényi tényállását megvalósító gyűlöletre uszítás* olyan *gyűlölet felkeltésére* irányul, amely *aktív tevékenységbe* megy át, azaz aktív, tevékeny gyűlöletet, izgatást jelent. Aki gyűlöletre uszít, az másokat aktív, tevékeny gyűlöletre ingerel”. Az „*aktív, tevékeny gyűlöletre ingerlés*” a büntető jogalkalma-

zásban szinte tényállási elemmé vált, annak ellenére, hogy csupán eseti döntésről van szó. Ennek eredményeképpen a Btk. 269. §-a alapján jelenleg a *gyakorlatban* egyáltalán nem, vagy csak kivételesen *folytatnak büntető eljárást*. Ily módon egyes társadalmi csoportokat súlyosan sértő, nagy nyilvánosság előtt (média, nagygyűlés stb.) elhangzó, a megfélemlítés kiváltására alkalmas megnyilvánulások – a „zsídózás”, „cigányozás” stb., legkülönbözőbb formái – *többnyire megtorlatlanok* maradnak, mert nem bizonyítható az „aktív, tevékeny gyűlöletre izgatás”. Több európai állam – pl. Németország, Ausztria, Svájc – büntető törvénykönyvében korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát olyan esetekben is – pl. fajgyűlölet kinyilvánítása, holocaust tagadása stb. –, amely a mi foglalkozásunk szerint „pusztán” „gyalázkodásnak”, „gyűlöletbeszédnek” minősül. A *törvényhozás feladata* lenne a Btk. *törvényi tényállásának* olyan *átformálása*, amely a „gyűlöletre uszítás” helyett vagy mellett büntetni rendelne hasonló magatartásformákat is. Az egyik ilyen megoldás lehet pl. *Belánszki Gyula* normaszövegre tett javaslata is.¹⁵ Eszerint büntetni kellene azt, „aki nagy nyilvánosság előtt, a magyar nemzetről, valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoportról vagy a lakosság egyéb meghatározó közösségéről *tényt vagy véleményt oly módon közöl, híresztel, amely alkalmas az azok tagjaival szemben megfélemlítésre, illetőleg velük szemben ellenséges, kirekesztő bánásmód kiváltására*”. (Ez lényegében megfelel az EU 2000/43/EK irányelvben szereplő, de a magyar jogrendszerben jelenleg még nem ismert ún. *zaklatás* törvényi tényállásának is.) Hasonló megoldást javasol, de *szabálysértési alakzat* formájában a *nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa* által már a 2000. évi beszámolóban közzétett *törvénytervezet* is. Maga a beszámoló abból indult ki, hogy a „zaklatás” szabálysértési tényállásának kodifikálásánál – a büntetőjog szankciórendszeréhez képest (amely végső eszköz) – a „szabálysértési fenyegetettség” *célszerű és arányos alternatívát* jelentene. Megítélésünk szerint a két javaslat össze is egyeztethető, amennyiben a *bűncselekményi alakzat mellett* – pl. a becsületsértéshez hasonlóan – a törvény büntetni rendelne egy szabálysértési alakzatot is.

A diszkrimináció tilalmával összefüggésbe hozható következő tényállást a Btk. módosításáról szóló 1993. évi XLV. törvény vezette be „*önkéntes jelképek használata*” elnevezéssel. A Btk. 269/B.§ (1) alapján „Aki *horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilas keresztet, sarló kalapácsot, ötágú vörös csillagot, vagy ezeket ábrázoló jelképet*

- terjeszt;
- nagy nyilvánosság előtt használ;
- közszemlére tesz;

ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el és pénzbüntetéssel büntetendő.” A (2) bekezdés értelmében *nem büntethető* az, aki a cselekményt ismeretterjesztő, oktatási, tudományos, művészeti célból vagy a történelem, illetve a jelen kor eseményeiről szóló tájékoztatás céljából követi el. A rendelkezések nem vonatkoznak továbbá az államok hatályban lévő hivatalos jelképeire.

Az idézett törvényhely a *fasizmus és a nemzeti szocializmus*, illetve a *kommunizmus* politikai értékrendjét kifejező szimbólumok használatát minősíti büntetőjogilag üldözendőnek. A tényállás lényegében az *alkotmányosan megengedett politikai diszkrimináció* egyik esetét fogalmazza meg, amikor fellép a demokratikus jogállamokban elfogadhatatlan szélsőséges nézetekkel, pontosabban az ezeket kifejező jelképekkel

¹⁵ BELÁNSZKI GYULA: i. m. 161. p.

szemben. A *fasiszta* jelképek által kifejezett értékrend szemben áll az *emberi méltóság eszméjével*, a *faji felsőbbrendűség* hirdetése mellett faj, vallás, etnikai származás stb. alapján gyűlöletre, nyílt, durva, sőt a fizikai megsemmisítésig fajuló *diszkriminációra* uszít. A fejlett demokráciák ily módon a büntethetőség révén a „*diszkriminálót diszkriminálják*”. A diszkrimináció legkülönbözőbb változataival szembeni fellépés egyben *nemzetközi jogi kötelezettség* is.

A fasizmus és a kommunizmus jelképei használatának vétségge nyilvánítása ugyanakkor kétségtelenül *korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát*. Az Alkotmánybíróság – mint azt már láttuk – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a *gyűlöletre uszítás* vagy bizonyos *közösségek, társadalmi csoportok méltósága* a véleménynyilvánítás *alkotmányos korlátja* lehet. A Btk. 269/B. §-a egy *sajátos történelmi helyzet* „terméke” és ez a sajátos történelmi helyzet – a kommunista utódpartok jelenléte a rendszerváltó Kelet- és Közép-Európában – eredményezte azt, hogy – különösen a *proletárdiktatúra* jelképei kapcsán – az általuk kifejezett eszmék üldözése e régióban *különösen érzékeny problémának* minősül. Az Alkotmánybíróság 14/2000. (V. 12.) AB határozatában foglalkozott a törvényhely megsemmisítésére irányuló kezdeményezéssel. A testület lényegét illetően azt állapította meg, hogy itt *nem pusztán egy helyes vagy helytelen politikai nézet* kifejezéséről van szó, hanem annál jóval *többről*, arról, hogy a diktatúrák jelképeinek használata „a *demokrácia értékei mellett elkötelezett* közösségek méltóságát sértve veszélyezteti a köznyugalmat is”. Itt tehát a törvényhozó nem lépte át az alkotmányban megengedett korlátozhatóság határát, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

A kifejezetten a meghatározott faji, vallási, etnikai csoportok elleni bűncselekmények mellett a Btk. számos olyan *egyéb magatartást* is büntetni rendel, amelyeknek az *indítéka, motívuma* valamilyen – jellemzően, de nem feltétlenül *etnikai – hátrányos megkülönböztetés*. Ezek egyik csoportja esetében *minősített* esetet, tehát szigorúbb elbírálást jelent az „*aljas indokból vagy célból*” történő elkövetés. „Aljas indokból vagy célból” elkövetettnek minősülhet a bűncselekmény természetesen akkor is, ha azt a sértett *valamilyen faji, vallási, etnikai vagy egyéb csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása* miatt követik el. E körbe tartozik az *emberölés*: 166. §, *testi sértés*: 170. §, a *személyi szabadság megsértése*: 175. §, a *rágalmazás*: 179. §, a *becsületsértés*: 180. §, a *kegyeletsértés*: 181. § és a *jogellenes fogva tartás* 228. §.

A hátrányos megkülönböztetés szerepet játszhat *egyéb bűncselekményfajták* esetében is. Ilyen például a *kényszerítés*: 174. §, a *lelkiismereti és vallásszabadság megsértése*: 174/A. §, a *visszaélés személyes adattal*: 117/A. §, a hivatali bűncselekmények köréből a *bántalmazás hivatalos eljárásban*: 226. § és a *kényszervallatás*: 227. §, végezetül pedig a *garázdaság*: 271. § bűncselekménye.

Külön kiemelési igényel, hogy a társadalomra való veszélyesség alacsonyabb fokát elérő *szabálysértések* között is találhatunk olyan tényállásokat, melyek alkalmasak lehetnek a diszkrimináció egyes formáinak üldözésére. A *szabálysértésekről* szóló 1999. évi LXIX. tv. 138. §-a *becsületsértés* szabálysértési alakzatát, a 151. § pedig a *veszélyes fenyegetést* rendeli büntetni. Eszerint: „Aki

a) mást *félelemkeltés céljából* olyan *bűncselekmény elkövetésével* komolyan *megfenyeget*, amely a megfenyegetett személy vagy annak hozzátartozója élete, testi épsége vagy egészsége ellen irányul,

b) más *félelemkeltés céljából* a megfenyegetett személyre vagy annak hozzátartozójára vonatkozó, *a becsület csorbítására alkalmas tény nagy nyilvánosság elé tárásával* komolyan megfenyeget,

elzárással, vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható." A magyar jogrendszer jelenleg nem ismeri a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód alkalmazásáról szóló 2000/43/EK számú EU irányelvben definiált zaklatás fogalmát. Egyet kell értenünk Kádár Andrással abban, hogy „vannak ugyan olyan jogintézmények, amelyek lefednek bizonyos, az Irányelv által a zaklatás körébe vont magatartásokat, ezek egy része azonban nem teszi lehetővé a rasszista motiváció megfelelő mértékű értékelését, ráadásul vannak olyan viselkedési formák, amelyek a jelenlegi eszközökkel nem szankcionálhatók.”¹⁶ A zaklatás fogalmát részlegesen kiváltó intézmények közé tartozik a szabálysértési kódex fenti két tényállása is.

c) Munkajog és a munka világa

A magyar jogrendszerben a *legkiterjedtebb diszkrimináció-ellenes szabályozással* és leginkább kidolgozott *szankciórendszerrel* a munka világában találkozhatunk. Ez összefüggésbe hozható azzal, hogy a mindennapi életben az egyik leggyakrabban megnyilvánuló hátrányos megkülönböztetés a *foglalkoztatás területén* jelentkezik. Valószínűleg ennek is köszönhető, hogy a *Munka Törvénykönyvéről* szóló 1992. évi XXII. törvényt (Mt.) a 2001. július 1-el végrehajtott módosítással (2001. évi XVI. tv.) elsőként hozták *összhangba az Európai Unió normáival*. Persze a mégoly fejlett és differenciált szabályozás sem képes a diszkriminatív jelenségek teljes körét felszámolni, de legalább megteremti az ellene való fellépés hatékonyabb jogi eszközeit. A gyakorlatban továbbra is nagyon sok probléma jelentkezik a nők, a romák, a fogyatékosok stb. foglalkoztatása, pontosabban nem megfelelő foglalkoztatása területén. A szabályozás korszerűsítése folytán a munkáltatók is „kifinomultabb módszereket” alkalmaznak, amely nagyon megnehezíti az egyébként sem könnyű bizonyítás lehetőségét.

Az Mt. új 5. § (1) bekezdése szerint a „*munkaviszonnyal kapcsolatosan tilos hátrányos megkülönböztetést alkalmazni a munkavállalók között nemük, koruk, családi vagy fogyatékos állapotuk, nemzetiségük, fajuk, származásuk, vallásuk, politikai meggyőződésük, munkavállalói érdekképviselőhöz való tartozásuk, vagy ezzel összefüggő tevékenységük, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt.*”

Az 5. § (2) bekezdése a magyar jogrendszerben először határozza meg a közvetett hátrányos megkülönböztetés definícióját. „E törvény alkalmazása során közvetett hátrányos megkülönböztetés valósul meg, ha az érintett munkavállalói kör – az (1) bekezdésben felsorolt jellemzők alapján – túlnyomórészt egységes csoportnak tekinthető és a munkaviszonnyal kapcsolatos, formálisan mindenkivel szemben azonos követelményt támasztó vagy mindenkinek azonos jogot biztosító rendelkezés, intézkedés, feltétel, gyakorlat rájuk nézve aránytalanul kedvezőtlen, kivéve ha ez megfelelő és szükséges, illetve objektív tényekkel indokolható.”

Különös jelentőséggel bír az Mt. 5. § (3) bekezdése, amely kimondja, hogy az „(1)–(2) bekezdés alkalmazása során munkaviszonnyal kapcsolatos a munkaviszony létesítését megelőző, azt elősegítő eljárással összefüggő rendelkezés, intézkedés, feltétel, gya-

¹⁶ KÁDÁR ANDRÁS: i. m. 42. p.

korlat is.” 2001 júliusáig ugyanis a Munka Törvénykönyve nem biztosított lehetőséget a diszkrimináció szankcionálására abban az esetben, amikor valakit neme, kora, családi vagy fogyatékos állapota, etnikai hovatartozása stb. miatt *nem alkalmaztak*, tehát létre sem jött a munkaviszony. Ezért az ilyen jellegű esetekben – ha az ügy egyáltalán bíróság elé került – a diszkrimináció áldozatai *nem az Mt-re*, hanem a *Ptk. személyhez fűződő jogokat* védő rendelkezéseire alapozták keresetüket, és ezzel viszont *elvesztették* a munkajogban rendelkezésre álló fordított bizonyítási teher kedvezményét.¹⁷ Az új (3) bekezdéssel megnyílt a lehetőség arra, hogy az a személy, akit a *felvételi eljárás során diszkriminálnak*, a fordított bizonyítási teher előnyével élve vegye igénybe az Mt-nek a *munkáltató által a munkavállalónak okozott kár megtérítéséről* szóló rendelkezéseit. A 174. § alapján a munkáltató a munkavállalónak munkaviszonyával összefüggésben okozott kárért *vétkenységére tekintet nélkül teljes mértékben felel*. A munkáltató felelőssége alapján *köteles megtéríteni* a munkavállaló *elmaradt jövedelmét, dologi kárát, indokolt költségeit*, továbbá a *nem vagyoni kárát* is [Mt. 177. § (1)–(2) bekezdés]. A Pp. alapján a munkaszerződés megkötését megelőző tárgyalásra alapított igény érvényesítése is *munkajogi pernek* minősül.

Az Mt. 5. § (4) bekezdése az *előmeneteli rendszer során* garantálja a diszkrimináció mentes bánásmódot. Eszerint a „munkáltató *hátrányos megkülönböztetés nélkül köteles biztosítani* – különösen a szakmai képességek, a gyakorlat, a teljesítmény, illetve a betöltendő munkakör szempontjából lényeges körülmények alapján – a munkavállaló *magasabb munkakörbe való előrelépésének lehetőségét*.”

Az Mt. 5. § (5) bekezdése a *kivételről* rendelkezik. „*Nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek a munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő megkülönböztetés*.”

Elvi jelentőséggel bír a (6) bekezdés, amely a *pozitív diszkrimináció* lehetőségét teremti meg a munka világában Ennek alapján „munkaviszonyra vonatkozó szabály a *munkavállalók meghatározott körére* – a munkaviszonnyal összefüggésben – *azonos feltételek esetén előnyben részesítési kötelezettséget* írhat elő.”

Az Mt. 5. § (7) bekezdése értelmében „a hátrányos megkülönböztetés következményeit *megfelelően orvosolni kell*. A hátrányosan megkülönböztetett munkavállaló jogsérelmének orvoslása *nem járhat más munkavállaló jogainak megsértésével, illetve csorbításával*.” A diszkrimináció orvoslására a törvény *nem hozott létre új intézményeket*. Erre a célra, a munkajog korábban is létező, általában egyéb jogsérelem esetén is igénybe vehető eszközei állnak rendelkezésre, mint pl. a megállapodás semmissége, eredeti munkakörben történő továbbfoglalkoztatás és a kártérítési felelősség. Nagy vitát váltott ki a munkajogászok körében egy olyan *további lehetőség* megteremtésének ötlete, hogy a *nem alkalmazásban* megnyilvánuló diszkrimináció esetén a *bíróság hozhatná létre ítéletével a munkaviszonyt*.¹⁸ Egy ilyen döntés számos *elvi és gyakorlati problémát* vet fel, bár első látásra igen kézenfekvőnek látszik. A munkaviszony bírói ítélettel történő létesítését egyik *megoldási módozat*ként valószínűleg nem lehet kizárni, de *generális szankcióként biztos nem alkalmazható*. Gyakorlati alkalmazása az eset összes körülményeinek gondos mérlegelését igényelné, amely megfelel a munkavállaló igényének és a munkáltató objektív lehetőségeinek is. Annál is inkább, mert „a jogsérelem orvoslása

¹⁷ Egy ilyen esetről lásd PESZLEN ZOLTÁN: Próbaer a diszkrimináció ellen. In.: *Vegyesvártó. Egyenlő Esélyek Alapítvány*, Budapest, 1999., 138–149. p.

¹⁸ Lásd pl. NACSA BEÁTA: A hátrányos megkülönböztetés tilalma a magyar munkajogi gyakorlatban. In.: *Vegyesvártó*, 1999., 131. p.

nem járhat más munkavállaló jogainak megsértésével, illetve csorbításával". Ezt pedig figyelembe kell venni minden olyan esetben például, ha az állást időközben már mással betöltötték.

Az Mt. 5. § (8) bekezdése a *bizonyítási teher megfordításáról rendelkezik*, amikor kimondja, hogy a „munkáltató eljárásával kapcsolatos vita esetén a *munkáltatónak kell bizonyítania*, hogy eljárása a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó *rendelkezéseket nem sértette*.”

Magyarországon *jelenleg három törvény biztosítja a bizonyítási teher megfordításának kedvezményét*. Ezek a lehetőségek mind a munka világával állnak összefüggésben. A Munka Törvénykönyve idézett rendelkezése mellett, 2000. január 1-től hasonló szabály érvényesül a *munkaügyi ellenőrzés* területén is. A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 3. § (1) bekezdése értelmében a munkaügyi ellenőrzés kiterjed a hátrányos megkülönböztetés tilalmára is. Mt. 8. § (4) bekezdése szerint az „ellenőrzés során a *foglalkoztatónak kell bizonyítania*, hogy eljárása nem sértette a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket”. Ehelyütt kell kiemelni, hogy a munkáltató által elkövetett hátrányos megkülönböztetés *sajátos szankcióját* teremtetve meg a *foglalkoztatást elősegítő támogatásokról* szóló 6/1996. (VII.16.) MÜM rendelet jelenleg hatályos szövege a munkaügyi ellenőrzéssel összefüggésben. Ennek alapján *nem nyújtható sem foglalkoztatás bővítését szolgáló, sem munkahelyteremtési és munkahelymegőrzési támogatás* annak a munkaadónak akire a munkaügyi ellenőrzés során – bizonyos megszorításokkal – a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó rendelkezések megsértése miatt *munkaügyi bírságot* szabtak ki. (Ezeket a rendelkezéseket a 30/2000 (IX.15.) GM rendelet 2000. X. 15-től, illetve a munkahelyteremtési támogatásokra vonatkozóan az 1/2002. (I.25.) GM rendelet pedig 2002. I. 26-tól vezette be.)

A bizonyítási teher megfordításának *harmadik esetét a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról* szóló 1996. évi XLIII. törvényben találhatjuk. A törvény 6. §-a a hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán gyakorlatilag megismétli az Mt. rendelkezéseit a szolgálati viszonyból folyó eltérésekre tekintettel.

„6. § (1) A szolgálati viszonnal kapcsolatban a hivatásos állomány tagjaira vonatkozóan *tilos minden hátrányos megkülönböztetés*, így különösen a nem, családi állapot, nemzetiség, faj, származás, vallás, politikai meggyőződés, érdekképviseleti szervezethez való tartozás vagy ezzel összefüggő tevékenység, továbbá a szolgálati viszonnal össze nem függő körülmény miatt.

(2) *Nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek a szolgálatteljesítés jellegéből, a szolgálati időből, a rendfokozatból és a beosztásból eredő megkülönböztetés.*

(3) Ha a *hátrányos megkülönböztetés tilalmának* vagy a *jogos megkülönböztetés szabályainak* megszegésével kapcsolatban *szolgálati vitára* kerül sor, a *fegyveres szervnek kell bizonyítania*, hogy eljárása az (1) és (2) bekezdésben foglaltakat nem sértette.

(4) A fegyveres szerv *megkülönböztetés nélkül biztosítja* – kizárólag a szakmai képességek, a gyakorlat és a teljesítmény, továbbá a szolgálatban eltöltött idő alapján a rendfokozati és a beosztási köztöttségekre figyelemmel – a hivatásos állomány tagjának *előmeneteli lehetőségét*.”

A törvény értelmében a fegyveres szerv kérelmére a bíróság *mellőzi az eredeti munkakörbe történő visszahelyezést*, ha a fegyveres szerv a hivatásos állomány tagjának a felmentés esetén járó végkielégítés kétszeresének megfelelő összeget megfizeti. Ha pedig a hivatásos állomány tagja végkielégítésre nem lenne jogosult, részére a 63. § (2)

bekezdésének a) pontjában meghatározott összeg kétszerese jár. *Nem alkalmazható* az előbbi rendelkezés, ha a felmentés a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe (5. §), a *hátrányos megkülönböztetés tilalmába* (6. §), illetve felmentési tilalomba ütközik.

A bizonyítási teher megfordításával összefüggésben ki kell emelni, hogy a *magyar szabályozás* noha csak a fenti körre korlátozódik, de *szigorú a munkáltatókkal szemben*. Az Európai Unió Tanácsának 2000/43/EK Irányelve 8. cikke alapján ugyanis a bizonyítási teher megfordítása csak akkor érvényesül, ha a *panaszos felek* a hatóság előtt „olyan tényeket bizonyítanak, amelyekből vélemezni lehet, hogy közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés történt”. Ilyen „*előszűrő*” – vagyis, hogy a diszkriminációra hivatkozó személynek legalább valószínűsítienie kellene a hátrányos megkülönböztetést – a *magyar törvényekben nem található*. Ily módon a bizonyítási teher megfordításának szabálya – látszólagos egyszerűsége ellenére – *súlyos mérlegelési probléma* elé állíthatja a bírakat.¹⁹

A munka világában, a foglalkoztatás területén az Mt. mellett számos *más törvény és egyéb jogszabály* érinti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az előnyben részesítés lehetőségét, sőt kötelezettségét. A *közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény* is visszautal erre az elvre, mivel *eltérő rendelkezés hiányában* az Mt. rendelkezései a közalkalmazottak foglalkoztatására is vonatkoznak. Ugyanez vonatkozik a *köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényre*, amelynek 71. § (2) bekezdés a) pontja – többek között – az Mt. diszkriminációt tiltó 5. §-ának (1)–(2) és (4) bekezdését alkalmazni rendeli a köztisztviselői jogviszonyra.

A munkajoghoz kapcsolódik a *foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról* szóló 1991. évi IV. törvény antidiszkriminációs rendelkezése is. A 2. § értelmében a „foglalkoztatás elősegítése és a munkanélküliek ellátása során *nem szabad hátrányos megkülönböztetést tenni* a munkavállalók, munkanélküliek között nemük, koruk, fajuk, származásuk, vallásuk, politikai meggyőződésük és munkavállalói érdekképviselési szervezethez való tartozásuk miatt. E rendelkezés *nem zárja ki* azt, hogy a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben levőket *többletjogosultságok* illessék meg”.

Az *ügyészek szolgálati viszonyáról* szóló 1994. évi LXXX. törvény 6. § (1) bekezdése 2001. VI. 27-től hatályos szövege értelmében (2001. évi XXXI. tv.) az *alkalmazotti tanács* tagja (tisztviségszolgálatja) a munkáltatók nyilvántartásaiba *betekinthet*, s minden olyan kérdésben *tájékoztatást kérhet*, amely – többek között – a *hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályok megtartásával kapcsolatos*. A munkáltató a betekintést és a tájékoztatást nem tagadhatja meg.

A *munkaerő-kölcsönzésről és a magán-munkaközvetítésről* szóló 118/2001. (VI.30.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése alapján a *magán-munkaközvetítés során tilos* „a *munkát keresők között hátrányos megkülönböztetést tenni* nemük, koruk, családi vagy fogyatékos állapotuk, nemzetiségük, fajuk, származásuk, vallásuk, politikai meggyőződésük, munkavállalói érdekképviselési szervezethez tartozásuk, vagy ezzel összefüggő tevékenységük, továbbá minden egyéb, a foglalkozással össze nem függő körülmény miatt”. A (2) bekezdés szerint *nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek* a munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő megkülönböztetés.

A munkajog területén alkalmazott diszkrimináció elleni fellépés *szabálysértési jogi eszköze* a „*munkavállaló hátrányos megkülönböztetése*” elnevezésű szabálysértési alakzat, amelyről a 218/1999. (XII.28.) számú kormányrendelet 93. §-a rendelkezik. A sza-

¹⁹ NACSA BEÁTA: i. m. 133. p.

kasz két pontja két különböző elkövetési magatartást rendel büntetni; az alkalmazás megtagadását és a diszkrimináció alkalmazását a munkavállalók között.

„93. § (1) Az a munkáltató, aki

a) a munkavállaló alkalmazását nemre, korra, nemzetiségre, fajra, származásra, valásra, politikai meggyőződésre, munkavállalói érdekképviselői szervezethez való tartozásra, vagy ezzel összefüggő tevékenységre való tekintettel, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt *jogellenesen megtagadja*,

b) A munkavállalók között az a) pontban foglaltak miatt *hátrányos megkülönböztetést alkalmaz*, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatti eljárás a munkabiztonsági és munkaügyi felügyelő, illetőleg a munkaügyi felügyelő, valamint a bányafelügyelet hatáskörébe is tartozik.”

A fentiekből megállapítható, hogy a munkajog területén *viszonylag kiterjedt szankciórendszer* áll az érintettek rendelkezésére. A kérdés persze az, hogy mindez a gyakorlatban mennyire *hatékony*, mennyire alkalmas a hátrányos megkülönböztetés visszaszorítására, megelőzésére és igazságos szankcionálására. Az egyik ilyen probléma például az, hogy míg a munkaügyi felügyelők általában hivatalból járnak el a munkaügyi normák betartatásában, addig a diszkriminációs ügyekben csak az érintett bejelentésére vizsgálódhatnak. Egyet lehet érteni azzal a javaslattal, hogy a felügyelők ilyen ügyekben különböző állami és társadalmi szervezetek jelzése alapján is eljárassanak.²⁰ Ez nagyban elősegítené a vonatkozó jogszabályok tényleges alkalmazását.

d) A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elve egyéb jogterületeken

A jogági kódexek mellett a *legkülönbözőbb ágazati jogszabályok* is tartalmaznak a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket. Előjáróban megállapíthatjuk, hogy ezek a normák azonban *nem mennek túl* a hátrányos megkülönböztetés tilalma (néhány esetben pedig az egyenlő bánásmód követelménye) *puszta kinyilvánításán*. Az érintett jogszabályok *nem tartalmaznak a diszkrimináció megelőzésére és hatékony szankcionálására szolgáló intézményeket*. Az is szembeötlő, hogy néhány területen ezek a *deklaratív tételek is hiányoznak*. Ilyen például a *társadalombiztosítás* és a *lakhatás kérdése*, amelyeket egyébként az EU Irányelv (2000/43. EK) is szabályozni rendel. A következőkben vegyük számba az e tárgykörbe eső legfontosabb rendelkezéseket.

A *gyermekek védelméről* és a *gyámügyi igazgatásról* szóló 1997. évi XXXI. törvény az általános rendelkezések körében „a törvény célja és alapelvei” cím alatt foglalkozik a diszkrimináció tilalmával. A 3. § (2) bekezdés értelmében a „gyermekek védelme során – nemhez, nemzethez, nemzetiséghez, etnikai csoporthoz való tartozás, lelkiismereti, vallási vagy politikai meggyőződés, származás, vagyoni helyzet, cselekvőképesség hiánya vagy korlátozottsága miatt, valamint a gyermekvédelmi gondoskodásba kerülés alapján – tilos bármilyen hátrányos megkülönböztetés.”

Sok vitát váltott ki Magyarországon az utóbbi években a *roma gyerekek iskolai szegregációja*, és ennek különböző konkrét megnyilvánulásai. A *közoktatásról* szóló 1993. évi LXXXIX. törvény a *gyermek vagy hozzátartozói helyzete és a nevelési-oktatási*

²⁰ KÁDÁR ANDRÁS: i. m. 50–51. p.

intézmény fenntartója alapján is tilt bármifajta diszkriminációt. (A törvény 4. § (7) bekezdésének szövegét az 1996. évi LXII. törvény állapította meg, és ez 1996. IX. 1-től hatályos.) „A közoktatásban tilos a hátrányos megkülönböztetés bármilyen okból, így különösen a gyermek, vagy hozzátartozói színe, neme, vallása, nemzeti, etnikai *hovatar-tozási*, politikai vagy más vélemény, nemzetiségi, etnikai vagy társadalmi származási, vagyoni és jövedelmi helyzete, kora, cselekvőképességének hiánya vagy korlátozottsága, születési vagy egyéb helyzete miatt, valamint a nevelési-oktatási intézmény fenntartója alapján.” A szabályozás érdekessége, hogy *különbőséget tesz* az etnikai *hovatar-tozás* és az etnikai *származás* között, és mindkettő alapján külön is tiltja a diszkriminációt.

A közoktatási törvény az előző tilalom megfogalmazásán kívül semmit nem mond arról, hogy *milyen eszközöket* lehet igénye venni azokkal szemben, akik hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak egyes tanulókkal vagy a tanulók valamely csoportjával szemben. Ezen a hiányon kívánt enyhíteni az *egyes szabálysértésekről* szóló 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet 2002. V. 13-től hatályos új rendelkezése. (Beiktatta: a 81/2002. (II.13.) Korm. rendelet.) A rendelet a „*nevelési-oktatási tevékenység folytatására vonatkozó szabályok megszegése*” elnevezésű szabálysértési alakzat keretében rögzíti azt a tényállást [142. § (5)], hogy „*aki gyermeket, tanulót a közoktatásra vonatkozó rendelkezések szándékos megszegésével hátrányosan megkülönbözteti százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.*”

Az egészségügy területén a *betegek jogai* körében került szabályozásra a diszkrimináció tilalma. Az egészségügyről szól 1997. évi CLIV. törvény 7. § (1) bekezdése szerint „*minden betegnek joga van – a jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és megkülönböztetés nélküli egészségügyi ellátáshoz.*” A (4) bekezdés értelmében „*megkülönböztetés nélküli az ellátás, ha az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során nem történik hátrányos megkülönböztetés a betegek között társadalmi helyzetük, politikai nézeteik, származásuk, nemzetiségük, vallásuk, nemük, szexuális irányultságuk, koruk, családi állapotuk, testi vagy értelmi fogyatékoságuk, képzettségük és minden más egyéb, az egészségi állapotukkal össze nem függő ok alapján.*” Külön jelentőséggel bír a diszkrimináció tilalma a betegek *várólistára helyezése* kapcsán. Ezért garanciális okból a törvény 9. § (4) bekezdése kimondja, hogy a „*várólistán a sorrend kialakítása, valamint a beteg kiválasztása egységes, ellenőrizhető, nyilvánosságra hozott szakmai szempontok szerint, a várólistán szereplő betegek egészségi állapota által indokoltan és hátrányos megkülönböztetés nélkül történik. Ennek ellenőrzésére a beteg írásbeli meghatalmazása alapján a betegjogi képviselő is jogosult.*”

Az egészségügyi törvény intézkedett egy *panasz-eljárás* létesítéséről is, a hatékony szankciók megállapítása az egészségügyi szolgáltatókkal szemben azonban ezúttal is elmaradt.

„29. § (1) *A beteg jogosult az egészségügyi ellátással kapcsolatban az egészségügyi szolgáltatónál, illetve fenntartójánál panaszt tenni.*

(2) Az egészségügyi szolgáltató, illetve a fenntartó köteles a panaszt *kivizsgálni*, és ennek eredményéről a beteget 10 munkanapon belül írásban *tájékoztatni*. A panaszjog gyakorlása nem érinti a betegnek azon jogát, hogy a külön jogszabályokban meghatározottak szerint – a panasz kivizsgálása érdekében – *más szervekhez forduljon*. Erre a körülményre a szolgáltató köteles a beteg figyelmét felhívni.

(3) A panasz kivizsgálásnak részletes szabályait az egészségügyi szolgáltató *belső szabályzatban* rögzíti. A panaszokat *nyilván kell tartani* és a panasszal, illetve kivizsgálásával összefüggő iratokat 5 évig meg kell őrizni.”

A szolgáltatások terén érvényesülő diszkrimináció kapcsán a *belkereskedelemtől* szóló 1978. évi I. törvény 25. § (2) bekezdését idézhetjük. Ennek értelmében „*tilos a vásárlót jogosulatlanul előnyben részesíteni vagy hátránnyal sújtani*, a vásárlótól külön juttatást vagy előnyt kérni, követelni, illetőleg a vásárló előnyben részesítéséért külön juttatást elfogadni.” Különösen a bekezdés második fordulata alapján úgy tűnik, hogy a rendelkezés eredeti célja nem a diszkrimináció tiltására irányult a kereskedelem területén, de külön antidiszkriminációs törvény hiányában a „*jogosulatlan hátránnyal sújtás*” fogalma alkalmas lehet a hátrányos megkülönböztetés üldözésére is. Gyakran előfordul, hogy bizonyos személyek – többnyire romák – sérelmére a kereskedelmi egységek alkalmazottai diszkriminatív módon lépnek fel vagy egyszerűen megtagadják a szolgáltatás igénybevételét. E helyzet kezelésére is alkalmas az *üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről* szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet. A rendelet 23/A § értelmében az „*üzlet biztonsági őrei a szolgálat teljesítése, továbbá az üzlet dolgozói munkavégzésük során tevékenységükkel nem sérthetik a vásárlók személyiségi jogait*”. (A rendelkezést a 102/1998. (V. 22.) Korm. rendelet iktatta be, és 1998. VI. 21-től hatályos.)

A *média világában* – rendkívüli társadalmi hatása folytán – különös jelentősége van a hátrányos megkülönböztetés és az egyenlő bánásmód elve következetes érvényesítésének. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény szabályai e vonatkozásban két irányban fogalmazódtak. Egyrészt *negatív* irányban *tiltják* a diszkriminációt, a legkülönbözőbb alapú gyűlöletkeltést. Más oldalról pedig a *közszolgálati* jegyében (*pozitív*) külön támogatásban részesítik a *kisebbségek* és a *hátrányos helyzetű csoportok* számára szóló műsorokat. A törvény értelmező rendelkezései alapján *közszolgálati műsorszám*nak minősül – többek között – „a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kultúráját, valamint a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek életét, a kisebbségi álláspontokat bemutató közlés” továbbá „az életkoruk, testi, szellemi vagy lelki állapotuk, társadalmi körülményeik következtében *súlyosan hátrányos helyzetben lévő csoportok* számára készített műsorszám”.

A médiatörvénynek a *műsorszolgáltatás elveiről és szabályairól* szóló II. fejezetében az *alapelvek* között a következő rendelkezésekkel találkozunk:

„3. § (2) A műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság *alkotmányos rendjét*, tevékenysége nem sértheti az *emberi jogokat* és nem lehet alkalmas személyek, nemek, népek, nemzetek, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport *elleni gyűlölet keltésére*.”

(3) A műsorszolgáltatás nem irányulhat semmilyen *kisebbség*, sem bármely többség nyílt vagy burkolt *megsértésére, kirekesztésére, annak faji szempontokon alapuló bemutatására, elítélésére.*”

A *közszolgálati műsorszolgáltatásról* szóló címben pedig az alábbi szabályok érdemelnek témánk szempontjából figyelmet:

„23. § (1) A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató különösen *köteles a nemzet, a nemzeti, az etnikai, a nyelvi és más kisebbségek méltóságát és alapvető érdekeit tiszteletben tartani, nem sértheti más nemzetek méltóságát.*

(4) A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor szolgáltató *különös figyelmet fordít*

c) a vallási és egyházi, továbbá a nemzeti, etnikai és más *kisebbségi kultúrák* értékeinek megjelenítésére,

d) az életkoruk, szellemi és lelki állapotuk, társadalmi körülményeik következtében *súlyosan hátrányos helyzetű csoportok* számára fontos információk elérhetővé tételére...

A 25. § értelmében ezek a műsorszámok a *támogatható műsorszámok* körébe tartoznak a közszolgálati műsorszolgáltatásban.

A *közszolgálati műsorszolgáltatásra vonatkozó külön szabályokról* szóló cím rendelkezései közül mondandónk illusztrálására végezetül a 26. § rendelkezéseit idézzük:

„(1) A közszolgálati műsorszolgáltató kötelessége *elősegíteni a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek* kultúrájának és *anyanyelvének* ápolását, az anyanyelvükön való rendszeres tájékoztatást. E feladatot országos, illetve – a kisebbség földrajzi elhelyezkedésének figyelembevételével – körzeti vagy helyi műsorszolgáltatásban, a kisebbség igényeinek megfelelő *műsorszámokkal*, a televízióban szükség szerint *feliratozással* vagy *több nyelvű* sugárzással teljesíti. A nemzetiségi műsorok időtartama sem országos, sem körzeti összességben *nem lehet kevesebb*, mint a törvény hatálybalépésekor.

(2) A nemzeti és *etnikai kisebbségek országos önkormányzatai* – ennek hiányában országos szervezetei – a közszolgálati műsorszolgáltatónál rendelkezésükre álló *műsoridő felhasználásának elveiről* önállóan döntenek. E döntésüket – mely nem érinti a műsorszám tartalmát és a műsorszerkesztést – a közszolgálati műsorszolgáltató köteles figyelembe venni.”

A diszkrimináció alkalmazásának egyik lehetséges terepe a *büntetés-végrehajtás*, amely az érintettekre nézve – a függőségi helyzetből adódóan – különösen súlyos következményekkel járhat. A *büntetések és az intézkedések végrehajtásáról* szól 1979. évi 11. törvényerejű rendelet jelenleg hatályos szövege az *elítéltek jogai* körében olyanokat sorol fel, amelyek *lényegében mindegyike összefüggésbe hozható az egyenjogúság, az egyenlő bánásmód követelményével, illetve a diszkrimináció tilalmával*.

„2. § (1) Az elítélttel szemben csak az *ítéletben és a törvényben meghatározott jog-hátrányok* alkalmazhatók.

(2) Az *elítélrt jogosult*

a) az *anyanyelvén* vagy az általa *ismert más nyelven* megismerni a jogaira és a kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseket; a *magyar nyelv nem tudása miatt nem érheti hátrányt*;

b) a *büntetés végrehajtása* során *anyanyelvének* használatára;

c) *személyhez fűződő jogainak*, így különösen a jó hírének, magántitkának, a személyes adatainak a védelmére, magánlakásának sérthetetlenségére.

(3) Az elítéltek között *nem tehető hátrányos megkülönböztetés* nemzetiségi és etnikai hovatartozásuk, vallási vagy politikai meggyőződésük, társadalmi származásuk, nemük, illetőleg vagyoni helyzetük szerint.”

A *szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól* szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet részletesen szabályozza azt a *panaszmechanizmust* amit a fogvatartottak a fogvatartással kapcsolatos ügyeikben igénybe vehetnek. A fogvatartottak a fogvatartás alatt *gyakorolható állampolgári jogaik sérelme* – így hátrá-

nyos megkülönböztetés alkalmazása esetén is – közvetlenül fordulhatnak az országgyűlési biztosokhoz és nemzetközi szervezetekhez is.

A büntetés-végrehajtásban alkalmazható diszkrimináció egy újabb lehetséges területét szabályozza a *Börtönlelkészi Szolgálatról* szóló 13/2000. (VIII. 14.) IM rendelet. A jogszabály 4. §-a kimondja, hogy a Szolgálat igénybevétele, vagy annak mellőzése a fogvatartott kizárólagos joga. A fogvatartottakkal szemben a *Szolgalat igénybevétele*, vagy az attól való tartózkodás miatt *előnyös vagy hátrányos megkülönböztetés nem alkalmazható*.

A diszkrimináció ellenes *hazai szabályozás esetlegességét és egyenlenségét* jól illusztrálja a *honvédelem, a katonai szolgálat* területe. A *fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról* szóló törvény – mint láttuk – gyakorlatilag átvette az Mt. meglehetősen differenciált antidiszkriminációs *szankciórendszerét*. A *honvédelemről* szóló 1993. évi XC. törvény ugyanakkor még *deklaratív jelleggel* sem rögzítette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A *katonák alapvető jogairól* szóló részben, az alapvető jogok felsorolását megelőzően [Hvt. 56. § (2) bek.] lehetett volna utalni arra legalább, hogy azokat *minden megkülönböztetés nélkül* kell biztosítani.

A *hadköteles katonák szolgálati viszonyáról* szóló 1996. évi XLIV. törvény szintén *nem tartalmaz általános deklarációt*, de két különböző területen nevesítve rögzíti az előnyös vagy hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Egyrészt a *lelkismereti és vallásszabadság* kapcsán kimondja [16. § (4) bek.], hogy a „*lelki gondozáson és vallási szertartáson való részvétel vagy attól való távolmaradás miatti semmilyen előnyös vagy hátrányos megkülönböztetés nem alkalmazható*”. (Ezt a szabályt lényegében megismétli a *Tábori Lelkeszi Szolgálatról* szóló 61/1994. (IV. 20.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése is. „A szolgálat igénybevétele vagy az attól való tartózkodás miatt, előnyös vagy hátrányos megkülönböztetés a katonával szemben nem alkalmazható.”) Másrészt az *érdekvédelmi szervezeti tagságról* szóló részben mondja ki a törvény 30. § (2) bekezdése, hogy a „*hadköteles katonával szemben érdekvédelmi tagsága vagy annak hiánya miatt semmilyen előnyös vagy hátrányos megkülönböztetés nem alkalmazható*.”

A legkülönbözőbb jogterületen jelentkező diszkriminációs tilalmak közül befejezésül még hármat idézünk. A *külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról* szóló 2001. évi XXXIX. törvény szerint elutasítható annak a külföldinek a kérelme, akinek a *letelepedése veszélyezteti a Magyar Köztársaság érdekeit*. Ennek kapcsán mondja ki a törvény 21. § (3) bekezdése, hogy a „*hátrányos megkülönböztetés tilalmának megfelelően nem minősíthető a Magyar Köztársaság érdekeit veszélyeztető tényként a külföldi faja, bőrszíne, neme, anyanyelve, vallása, politikai vagy más véleménye, nemzetiségi vagy egyéb társadalmi hovatartozása, születési helyzete*.” A *kulturális javak védelméről* szóló 1997. évi CXL. törvény az *alapelvek* körében szól a diszkrimináció tilalmáról. A 2. § értelmében, az „*e törvényben meghatározott jogok érvényesítése során tilos bármilyen hátrányos megkülönböztetés; e jogok minden személyt megilletnek nem, kor, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül*.” Az *atomenergiáról* szóló 1996. évi XCVI. törvénynek pedig az atomenergia alkalmazásával kapcsolatosan keletkezett károkkért való felelősségről szóló V. fejezetében találhatjuk azt a szabályt (61. §), miszerint „*e fejezet rendelkezéseit bármiféle, állampolgárságon, lakóhelyen vagy tartózkodási helyen alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni*”.

D. Két kivétel a magyar jogi szabályozásban – előnyös megkülönböztetés az esélyegyenlőség alapján a fogyatékos személyek, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségek körében

I. Az elvi alapok

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése értelmében a „Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az *esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel* is segíti”. Ez a rendelkezés lehetővé teszi az ún. *pozitív diszkrimináció* alkalmazását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölése, mint az alkotmányban elismert társadalmi cél megvalósítása érdekében. (Meg kell jegyeznünk, hogy a „*pozitív diszkrimináció*” kifejezés használata szoros értelemben véve nem helyes. Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a „*diszkrimináció*” szó önmagában *hátrányos*, és ezért *tiltott megkülönböztetést* jelent, nyilvánvalóan értelmezhetetlen ennek a pozitív jelzővel történő ellátása. Valójában helyesebb ezért *pozitív-lépésekről*, vagy *megerősítő intézkedésekről* beszélni.²¹ Mindezek ellenére azért nem mellőztük és mellőzzük a továbbiakban sem a „*pozitív diszkrimináció*” kifejezés használatát, mert a köznyelvben, sőt a szakmai nyelvben is általánosan elfogadott a használata.)

Az *előnyös megkülönböztetés*, a *pozitív diszkrimináció értelmezése*, és egyáltalán *alkalmazásának megengedhetősége* vagy legalábbis *köre* a világ minden táján viták tárgyát képezi. Ez ugyanis a véleménykülönbségek természetes voltának elismerése mellett *számos fogalom nem kellően differenciált megközelítéséből* ered. (Pl. *formális egyenlőség – jogegyenlőség – tényleges (társadalmi) egyenlőség; esélyegyenlőség* vagy az *eredmény* (a kimenet) *egyenlősége, formális esélyegyenlőség és tényleges esélyegyenlőség* stb.)

Az már az előző fejezetekben leírtakból következően is minden bizonnyal világos, hogy az *egyenlőség*, illetve a *diszkrimináció tilalma*, „*leegyszerűsítve ugyanazon érem két oldalát*” jelentik. Az egyenlőséghez való jog az *egyenlő alanyi joga*, a diszkrimináció tilalmának tiszteletben tartása pedig *mindenki ezzel szembenálló kötelezettsége*.²² Ma már az a helyzet, hogy számos állam *kivételt enged a formális egyenlőség* vagy más szóval az *egyenlő bánásmód formális követelménye* alól, és lehetővé teszi bizonyos *hátrányos helyzetű csoportok előnyös megkülönböztetését* azok *esélyegyenlőségének* megteremtése céljából. Ez a helyzet Magyarországon is.

Az *előnyös megkülönböztetés elvi alapjait* Tausz Katalin és az általa idézett szerzők alapján a következőkben foglalhatjuk össze röviden.²³ A pozitív diszkrimináció alkalmazását az a felismerés indokolja, hogy a *szabad verseny*, a *formális esélyegyenlőség* feltételeinek biztosítása *nem elegendő* egyes *múltbeli hátrányos megkülönböztetés okozta károk és hátrányok* kompenzálására. Ehhez *előnyös megkülönböztetésre*, vagyis *többlet-jog* nyújtására van szükség. Hiába teljesül a klasszikus *liberális minimum*, a *bánásmód* és az *esélyek formális egyenlősége*, a *feltételek* vagy *források egyenlőtlensége* a *kimenet egyenlőtlenségét* eredményezi. Ha a hátrányos és előnyös helyzetben lévőknek azonos erőforrásokat nyújtunk, az azonos bánásmód az előbbieket hátrányát fokozza. Következésképpen az *igazi egyenlőségi elv az eredmények egyenlősége*, amely adott esetben megkívánhatja az egyenlőtlen lehetőségeket vagy bánásmódot az eredetileg

²¹ Lásd erről KOVÁCS KRISZTINA in: *Emberi jogok* i.m. 414. p. és WELLER MÓNKA: *Emberi jogok és európai integráció*. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2000., 252. p.

²² WELLER MÓNKA: i. m. 249. p.

²³ TAUSZ KATALIN: *Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód*. *Fundamentum*, 1998/1–2., 99–100. p.

hátrányos helyzetűek számára. Kérdés persze, hogy egy társadalom vagy annak joga felvállalhatja-e célként az „igazi egyenlőség”, a „kimenet”, vagyis az „eredmény egyenlőségének” garantálását. A válasz *nemleges*. A teljes társadalmi egyenlőség megvalósítása legfeljebb kommunisztikus álom lehet. A *szociális jogállam* „csupán” a *valódi esélyegyenlőséget* tartja szem előtt a jogok biztosítása során és a társadalmi javak elosztásakor.

Posztív diszkriminációnak általában azokat a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését célzó intézményes beavatkozásokat tekintik, amelyek *kedvezményezettjei* valamely, *korábban hátrányosan megkülönböztetett csoport* tagjai. Az *előnyös megkülönböztetés* körébe tartozik minden olyan jogi szabályozás, hatósági intézkedés vagy határozat, a különféle állami beavatkozások és magáncselekedetek rendszere, amely egy bizonyos *csoport*hoz tartozás (kisebbségek, nem, fogyatékosság stb.) *alapján* biztosítanak *kedvezményeket* az állami vagy a magánszférában abból a célból, hogy *egyenlőséget teremtsenek a csoportok között*. A hátrányos helyzetben lévőket olyan szintre kell juttatni, hogy *képesek legyenek élni a mindenkit megillető alapjogokkal*.

Az előnyös megkülönböztetés *két fő formában* történhet. Egyrészt *többszörös erőforrások, állami támogatások* nyújtásával, a hátrányok kompenzálásához szükséges feltételek biztosításával, azaz *megerősítő intézkedésekkel*. (Az USA-ban ez az ún. affirmative action). A *másik megoldás a kvótarendszer* alkalmazása, amely az arányszámok előírásával, pl. az oktatás vagy a foglalkoztatás területén, az eredmény közvetlen, formális befolyásolásával jár. (Az *angolszász irodalom* a pozitív intézkedések *négy fajtáját* különbözteti meg aszerint, hogy a szabályozás a valódi esélyegyenlőség megteremtése érdekében milyen eszközt alkalmaz. A *kvóták* mellett önálló csoportban szerepelnek az elsőbbséget élvezők körét kijelölő *irányelvek, a képzések és a hirdetések*.²⁴ Ezek szétválasztása elég erőltetettnek tűnik, és lényegileg megfelelnek az előbbi két fő típusnak.)

A *pozitív diszkrimináció* mellett szóló érvek két nézőpontból vizsgálhatók. A *jövőbe tekintő* érvek a jövőbeli pozitív következmények alapján igazolják az előnyös megkülönböztetés jogosságát. Abból indulnak ki, hogy az ilyen intézkedések *csökkentik a társadalmi egyenlőtlenségeket*. A *másik, a múltra irányuló* érvek szerint, az egyes csoportok társadalmi hátrányai a többség által a múltban elkövetett diszkrimináció következményei. A pozitív diszkrimináció tehát *kárpótlást* nyújt a múltban elszenvedett hátrányos megkülönböztetés áldozatainak.

Az előzőekben kifejtett gondolatmenetet követi lényegében az *Európai Unió egyenlőségi modellje* is. Ez a jogalkotási modell valahol a *formális egyenlőség* és a *hátrány alapú szubsztantív (tartalmi) megközelítés* között helyezkedik el.²⁵ A modell az *esélyegyenlőséget* helyezi előtérbe, ami azon a felismerésen alapul, hogy a valódi egyenlőség nem valósítható meg, ha az egyének különböző kiinduló helyzetekből kezdik a versenyt. A *cél a kiinduló helyzetek egyenlősítése formális és lényegi egyenlőséget* szolgáló intézkedések együttes alkalmazásával. Ezért az egyenlő esélyek előmozdítása érdekében *kivételt enged az egyenlő bánásmód formális követelményei alól* is, azaz lehetővé teszi az egyenlőtlenségek leküzdését célzó *pozitív intézkedések* alkalmazását. A pozitív intézkedések célja és hatása tehát csak a *tényleges esélyegyenlőség* megteremtése, és nem az *eredmény-egyenlőség* előírása lehet. Az Európai Bíróság azonban azt is elismerte, hogy

²⁴ Lásd KOVÁCS KRISZTINA in. *Emberi jogok* i. m. 404–415. p.

²⁵ Lásd WELLER MÓNKA: i. m. 251. p.

ami *formálisan egyenlő kiindulási alapnak* tűnik (pl. azonos képzettség), az a *gyakorlatban* mégsem jelent (pl. a társadalmi előítéletek miatt) egyenlő esélyeket a nők (fogyatékosok, romák stb.) számára.

Mint már korábban említettük a Magyarországra jellemző *ágazati szabályozás* rendszerét a *jogalkotó két területen megbontotta*. A *nemzeti és etnikai kisebbségek* jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény és a *fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról* szóló 1998. évi XXVI. törvény ugyanis az érintett *csoporthoz tartozás* alapján határozza meg az egyenlő bánásmód speciális szabályait. Emellett ezek a normák *nem pusztán a diszkrimináció tiltása*, hanem az egyenlő bánásmód biztosítása, az *esélyegyenlőség és a pozitív diszkrimináció lehetősége* felől közelítik meg a problémát. A terület szabályozásának *elvi alapjai egybeesnek* az előzőekben vázolt *nemzetközi trendekkel*.

2. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény

Az Alkotmánynak az állampolgárok egyenjogúságára és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezései a hazai kisebbségekre is értelemszerűen vonatkoznak. A *nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény* ezért főként azokat az *egyéni és kollektív kisebbségi jogokat* nevesíti, amelyek egyfajta *többlet-jogosítványt* jelentenek a *tényleges esélyegyenlőség* biztosítása érdekében az érintett állampolgárok számára.

A törvény abból az alapállásból indul ki, hogy a nemzeti vagy etnikai *önazonosság-hoz való jog alapvető emberi jog*, az egyetemes emberi jogok részére. Ez a jog *egyéneket és közösségeket* egyaránt megillet. Minden kisebbség jogosult arra, hogy nemzeti vagy etnikai *közösségként létezzen* és fennmaradjon.

Témánk szempontjából a legfontosabb szabályok az *alapvető rendelkezések* körében találhatók. A 3. § (5) bekezdése *általános diszkrimináció tilalmat* rögzít. „A kisebbségek mindennemű hátrányos megkülönböztetése tilos.” A 4. § (1) bekezdése alapján: „A Magyar Köztársaság *tilalmaz minden olyan politikát, amely:*

- a kisebbségnek a többségi nemzetbe való *beolvasztását* célozza, vagy ezt eredményezi;
- a kisebbségek által lakott területek *nemzeti vagy etnikai viszonyainak* a kisebbség szempontjából *hátrányos megváltoztatására* irányul;
- nemzeti vagy etnikai kisebbséget vagy kisebbséghez tartozó személyt *hovatartozása miatt üldöz, életkörülményeit nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza;*
- nemzeti vagy etnikai kisebbség *erőszakos ki- és áttelepítésére* irányul.

(2) A Magyar Köztársaság *nemzetközi kapcsolataiban fellép* minden olyan politikai törekvés ellen, amely az (1) bekezdésben felsorolt következményekhez vezet. Az ilyen politika elleni védelem nyújtására a nemzetközi jog eszközeivel és nemzetközi szerződések révén is törekszik.

(3) A *közigazgatási egységek és választókerületek határainak megvonásánál*, a település- és gazdaságfejlesztési, valamint környezetvédelmi tervek kidolgozása során a Magyar Köztársaság figyelembe veszi a nemzeti vagy etnikai kisebbségek települési viszonyait, kapcsolatait, gazdasági érdekeit és a kialakult hagyományait.

5. § (1) A Magyar Köztársaságban a kisebbségek alkotmányos joga *helyi és országos önkormányzatok létesítése.*”

Az alapvető rendelkezések záró, 6. §-ában a törvény szó szerint megismétli az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését, amely a *pozitív diszkrimináció* alkalmazásának lehetőségét teremti meg a kisebbségi jogok területén is. („A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”)

Az *esélyegyenlőség* megteremtésére vonatkozó *állami kötelezettségről* kifejezett rendelkezést tartalmaz a törvény 9. §-a az *egyéni kisebbségi jogok* között. Eszerint, a „kisebbséghez tartozó személynek joga van *politikai és kulturális esélyegyenlőségre*, amelyet az állam *hatékony intézkedésekkel* elősegíteni köteles.” Legalább ilyen *hatékony pozitív, megerősítő állami intézkedéseket* igényel a *kisebbségek közösségi jogainak* biztosítása. Az anyanyelvű vagy anyanyelvi *oktatás*, a kulturális és tudományos *intézményhálózat fenntartása* stb. nem képzelhető el az állam segítségével nélkül. Ugyanez vonatkozik a *kisebbségi önkormányzatok megválasztására és működtetésére*. Szintén állami feladat lenne a *kisebbségek országgyűlési képviseletének* kialakítása, ami azonban még mindig várat magára. Az 51. § értelmében a kisebbségek *nyelvhasználatának feltételeit* az állam biztosítani köteles. Az 55. § alapján az állam a Magyarországon élő kisebbségek jogai érvényesítésének *pénzügyi fedezetéhez* a költségvetési törvényben meghatározott mértékben *támogatást ad*.

A kisebbségi törvény hatálya alá tartozó kérdésekben az Országgyűlés által választott *nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa* jár el 1995-ben történt megválasztása óta.

A kisebbségi ombudsman típusú intézmények általában három feladatcsoportot látnak el: *politikai és jogalkotó*, *előkészítő*; *jogalkalmazási és jogorvoslati* feladatokat, végül *promóciós, azaz nevelő, terjesztő, figyelemfelkeltő* feladatot.²⁶

Nem e munka tárgya a kisebbségi biztos munkájának részletes bemutatása, de annyit mindenképpen megállapíthatunk, hogy az országgyűlési biztos a magyarországi *kisebbségpolitika* egyik legfontosabb pillére, és ő a *diszkrimináció elleni harc* legfelkészültebb és legkövetkezetesebb „harcosa”. E téren végzett erőfeszítéseit jól tükrözik az *éves beszámolók*. A kisebbségi ombudsman többek között az első és legkitartóbb szorgalmazója a faji vagy etnikai *diszkriminációra vonatkozó szabályozás fejlesztésének*. Utolsó és talán legfontosabb lépés ebben a vonatkozásban az az átfogó *antidiszkriminációs törvénytervezet*, amelyet a biztos és hivatala 2000 őszén dolgozott ki.

A kisebbségek közül a legtöbb problémával a *cigány kisebbség* körében találkozhatunk. Ezeknek *csak egy része alapjogi kérdés*, ami a diszkrimináció különböző megnyilvánulási formáiban ölt testet. A gondok *jelentősebb részének* megoldása csak *hatékony pozitív „rásegítő” állami mechanizmusok* igénybevételevel képzelhető el, hiszen gyökereik döntően társadalmi-szociális eredetű. A *cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének* javítására irányuló *középtávú állami feladatokat* a 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat tartalmazza.

3. A fogyatékos személyek jogai és esélyegyenlőségük biztosítása

A fogyatékosok jogvédelme az ún. *harmadik generációs jogok* közé tartozik. Lényegében az *egyenjogúság „továbbgondolásának”* eredményeként került be az alapjogok

²⁶ Lásd erről és a magyar ombudsman e téren végzett munkájáról, KRIZSÁN ANDREA: Diszkriminációtilalom a kisebbségi biztos gyakorlatában. *Fundamentum*, 2001/2., 24–39. p.

katalógusába a XX. század második felében.²⁷ Arról van szó ugyanis, hogy az *alapvető jogok érvényesítését, az egyenjogúság tényleges megvalósítását több tényező is kedvezőtlenül befolyásolhatja*. Ilyen hátráltató körülmény lehet az *anyagi lehetőségek hiánya* mellett többek között a *betegség és a fogyatékoság*. (Ráadásul ezek a gyakorlatban többnyire halmozottan jelentkeznek.) Nem beszélhetünk tehát jogegyenlőségről ott, ahol *nincsenek meg* az érintett társadalmi csoport *objektív jogérvényesítési lehetőségei*.

Az egyenjogúságról kialakított felfogásváltozását a fogyatékosok jogaival kapcsolatban jól illusztrálja a *törvény születésének története*.²⁸ Az *első törvényjavaslat* 1993-ban került az Országgyűlés elé, de végül a választások közeledtével már nem került tárgyalásra. Ennek *kiindulópontját az alkotmányos alapjogok* képezték, és a *diszkrimináció* okozta hátrányok miatt lehetővé tette volna az *igazságszolgáltatási út igénybevételét*. (Ha például egy mozgássérült azért nem tudja pénzét a legközelebbi bankban elhelyezni, mert kerekesszékekkel nem tud bejutni az épületbe, és ezért távolabb – esetleg taxival – tud csak más intézményt felkeresni, peres eljárást indíthatott volna az őt ért hátrány megszüntetésére.) Ennek a lényegében *antidiszkriminációs törvénynek* – megvalósulása esetén – az *ereje*, a fogyatékos emberek szempontjából véve pedig a *gyengesége* abban gyökerezett, hogy változtatásokra csak akkor kényszerített volna, ha a *peres eljárások tömegét* indították volna meg.

Az 1997-ben benyújtott *újabb törvényjavaslat* már egészen más *felfogásban* készült. Ez az indítvány az antidiszkriminációs rész mellett foglalkozni kívánt azzal is, hogy a fogyatékos emberek *tényleges esélyegyenlőségének* megvalósítása milyen feladatokat ró a társadalmi élet szereplőire az élet legkülönbözőbb területein. A *diszkrimináció tilalmát kiegészítette azoknak a többletjogoknak* a meghatározásával, és a „*pozitív diszkriminációt*” megvalósító „*megerősítő eszközökkel*”, amelyek a fogyatékoságból eredő hátrányok mérséklését szolgálhatják. Ez a törvényszöveg a kompromisszumok ellenére *újfajta szellemiséget* tükröz a magyar szociális jogalkotásban. *Kiindulópontja* az, hogy a *fogyatékos embereknek jogaik* vannak, és e jogok jelölik ki az *állam kötelezettségeit*.

Az előzőekben bemutatott koncepció szinte szó szerint visszaköszön a *fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról* szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Ftv.) soraiban. A *preambulum* leszögezi, hogy a fogyatékos emberek a társadalom *egyenlő méltóságú, egyenjogú tagjai*, akik a mindenkit megillető *jogokkal és lehetőségekkel csak jelentős nehézségek árán, vagy egyáltalán nem képesek élni*. Ezért a törvény 2. § (5) bekezdése az *állam kötelességévé* teszi, hogy – a nemzetgazdaság mindenkorai lehetőségeivel összhangban – *gondoskodjon a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről és a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről*. Mivel a fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal, állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, ezért indokolt, hogy *minden lehetséges módon előnyben részesüljenek* (Ftv. 3. §). (A törvény alkalmazásában *fogyatékos személy az*, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallás- szervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem bírto- kolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.)

A *fogyatékos személyeket megillető jogokat* a törvény II. és IV. fejezete tartalmazza. Ezek a következők:

²⁷ Vö. SÁRI JÁNOS: i. m. 259. p.

²⁸ Lásd erről TAUSZ KATALIN: i. m. 97–98. p.

- akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezethez való jog;
- közérdekű információhoz való hozzáféréshez való jog;
- jog a közlekedési rendszerek és tömegközlekedési eszközök biztonságos igénybe vételére;
- jog a szükségleteinek megfelelő támogató szolgálat és segédeszköz igénybe vételére;
- rehabilitációhoz való jog és a
- 18. életévét betöltött személy joga a fogyatékosági támogatásra.

Az esélyegyenlősítés célterületei a III. fejezet értelmében az egészségügy, az oktatás és képzés, a foglalkoztatás, a lakhatás és a kultúra, valamint a sport.

A Kormány fogyatékos ügyvel kapcsolatos feladatának ellátását az Országos Fogyatékosügyi Tanács segíti. A Tanács szervezetének és működésének részletes szabályairól a 67/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet intézkedik.

A Ftv. kötelezi az Országgyűlést, hogy a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének megteremtéséhez szükséges intézkedések megalapozása érdekében Országos Fogyatékosügyi Programot fogadjon el határozat formájában, amit legalább négyévente felül kell vizsgálni. A végrehajtásáról a Kormány évente jelentést tesz az Országgyűlésnek. Ez a program a 100/1999. (XII. 10.) OGY határozatként látott napvilágot. A program elvi éllel mondja ki, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az előnyben részesítés kötelezettségének elvei a társadalom valamennyi területén érvényesítendő elvek. A fogyatékos személy nem részesülhet hátrányos megkülönböztetésben, rá nézve sérelmes elbírálásban, kirekesztésben, fogyatékosága miatt nem lehet korlátozott a más emberek számára elérhető közjavakhoz való hozzáférésben. Miután fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal, állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, ezért indokolt, hogy előnyben részesüljenek.

A törvény 27. §-a úgy rendelkezik, hogy amennyiben valakit *fogyatékosága miatt jogellenesen hátrány ér*, megilletik mindazok a jogok, amelyek a személyhez fűződő jogok sérelme esetén irányadók. Tehát itt is azt láthatjuk, hogy *önálló szankciórendszer hiányában a polgári jog területére terelik a jogvitákat*. Ezzel kapcsolatban az Országos Fogyatékosügyi Program úgy szól, hogy felül kell vizsgálni a személyhez fűződő jogok védelmének elve alapján az általános szabályok érvényesülését a fogyatékos személyek vonatkozásában, így különösen a *gyámságra és gondnokságra vonatkozó szabályokat*.

A Ftv. a fogyatékos ügyvel kapcsolatos lépések részletes szabályozását *végrehajtási rendelkezésekre bízta*. Ami a *felsőoktatást* illeti itt az illetékes *miniszter mellett az intézmények belső szabályzatai* határozzák meg a fogyatékos személyeket megillető jogszabályokat és kedvezményeket. A *felsőoktatásról* szóló 1993. évi LXXX. törvény 74. § (1) bek. o) pontja értelmében az *oktatási miniszter* meghatározza a fogyatékos személlyel élő hallgatók tanulmányainak folytatásához szükséges esélyegyenlőséget biztosító feltételeket, különösen a felvételi vizsgakövetelmények, a képzés szakmai és gyakorlati követelményeinek teljesítése és az akadálymentes környezet megteremtése érdekében. Az oktatási miniszter a 29/2002. (V. 17.) OM rendeletével rendelkezett ezen hallgatók tanulmányainak folytatásához szükséges esélyegyenlőséget biztosító feltételekről. A rendelet *intézményi szabályzat* kiadását, *koordinátor* kinevezését és egy *bizottság* kijelölését teszi kötelezővé. A *felvételi eljárásról* szóló 269/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet a fogyatékosokat megillető vizsgakövetelmények meghatározását szintén a felsőoktatási intézmények szabályzataira ruházza.

A fogyatékos személyek problémáinak megoldása állami felelősség. Hatalmas *anyagforrás*, hatékony állami intézményi- és civil *szervezetrendszer* mellett a *társadalmi tudat* formálása sem elhanyagolható kérdés. Mindezek nélkül a hasonló jellegű törvények a „papíron maradnak”.

De lege ferenda: néhány javaslat a jogi szabályozás jövőjével kapcsolatban

A szakirodalomban több éve éles kritika illeti a jelenlegi hazai szabályozás többszintű, ágazati jellegét, pontosabban az ebből következő hiányosságait. Ennek kapcsán élénk vita bontakozott ki különösen abban a kérdésben, hogy *szükség van-e átfogó antidiszkriminációs törvényre* Magyarországon.²⁹ A vita egyes résztvevői kétségeiket fogalmazták meg egy ilyen törvény hatékonyságát illetően, de a többség mindenképpen hasznosnak – ha nem is mindenhatónak – tekintené a komplex szabályozást. A fő cél természetesen a diszkrimináció megelőzése, felszámolása, az *egyenlő bánásmód* érvényesítése, más oldalról pedig a társadalom rászoruló tagjai számára az *esélyegyenlőség* biztosítása. Mindenki tisztában van azzal, hogy – főleg az utóbbi – cél megvalósítása *nem pusztán jogi kérdés*, pláne *nem egy törvényhozási aktussal* egyszer és mindenkorra rendezhető problémáról van szó. Számolni kell ezen a területen a társadalom egyes tagjai részéről tapasztalható *előítéletekkel*, *rossz beidegződésekkel*, *szokásokkal* stb. Szükség van a kormányzat és a civil társadalom részéről továbbá átfogó *programokra*, *effektív intézkedésekre*, *pénzügyi alapok* és megfelelő *szervezetrendszer* létrehozására. Mindezek figyelembevételével magunk is azokkal értünk egyet, akik *helyesebbnek* látnák a jelenlegi helyzetben az *egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség biztosításáról* szóló *általános törvény* elfogadását.

A jelenlegi rendszerrel szemben megfogalmazható *kritikák* a következőkben foglalhatók össze röviden:

- A jelenlegi szabályok *nem alkotnak egységes rendszert*, ellentmondásokat eredményez az *egységes szemlélet hiánya*.
- A jogági szabályok *eltérő módon és eltérő mélységben* szabályozzák a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Bizonyos területeken *hiányoznak is az ilyen normák*.
- *Hiányoznak* a jogrendszerből a diszkriminációval összefüggő *legfontosabb fogalmak*.
- A meglévő normák jelentős része csak *deklaratív* jellegű („Lex imperfecta”), vagyis *hiányzik* a hozzá kapcsolódó *hatékony szankciórendszer*. A meglévő szankciók *visszatartó ereje*, *arányossága* ugyancsak kétséges.
- Nem egyértelmű, hogy a jelenlegi szabályozás mellett a hátrányos megkülönböztetés tilalma *mennyeiben vonatkozik a magán* (nem állami) *viszonyokra*.
- A szabályozás helyenként *nincs szinkronban a nemzetközi kötelezettségekkel*, főleg a közeljövő európai kihívásaival (ET, EU).

²⁹ Lásd pl. a *Fundamentum* 1998/3. számában az e tárgykörben született hozzászólásokat, továbbá SÁNDOR JUDIT, KARDOS GÁBOR, NOSZKAI GÁBOR, TÓTH BALÁZS, FURMANN IMRE tanulmányait in. *A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig*. AduPrint–INDOK, 1998. A kérdéskör lényegét kiválóan összegzi BITSKEY BOTOND – GYULAVÁRI TAMÁS: *Kell-e antidiszkriminációs törvény? Jogtudományi Közlöny*, 2003. 1. sz.

Végezetül mindez azt eredményezi, hogy a *jogalkalmazás, a bírói gyakorlat* is kiforrottan ezekben a kérdésekben, és egyértelmű szabályok hiányában sokszor szembeötlő „pótmegoldásokat” keres az esetleges fellépés esetén.

Bár az *Alkotmány rendelkezései* általánosságban kiállták az idők próbáját, a *szöveg pontosítására* néhány esetben lehetőség kínálkozik. Ehhez az *Alkotmánybíróság* gyakorlata és a *nemzetközi normák* kellő muníciót szolgáltatnak;

- Indokolt lenne (egy esetlegesen új alkotmányra tekintettel) az általános jogegyenlőségi szabályt az emberi-állampolgári jogokról szóló *fejezet „általános részében”, az „alapelvek” között*, vagy legalább egy önálló blokkban elhelyezni.³⁰

- A megkülönböztetés alapjai között kifejezetten szerepeltetni lehetne az *életkort*, a *fogyatékossgot* és a *szexuális irányultságot*, mint gyakori diszkriminatív tényezőket.

- Felvehető lenne az alaptörvénybe egy olyan általános egyenlőségi szabály, miszerint „*a törvény előtt mindenki egyenlő*”.

- Pontosabban körül kéne határolni az Alkotmány szövegében a *pozitív diszkrimináció alkotmányos alapjait*.

- A törvény által „*szigorú büntetéssel*” való fenyegetés helyett, megfelelő arányos és hatékony szankciórendszerről kell gondoskodni. A rendelkezés ebben a formában korrekcióra szorul.

Megfontolást igényel esetleg az *Alkotmánybíróság gyakorlatából* néhány elv beemelése az alaptörvénybe. Ilyen lehet, pl. annak érzékeltetése, hogy a megkülönböztetés tilalma a *jogi személyekre* is vonatkozik.

Ellentmondás van az *Alkotmány szövege* és az *alkotmánybírósági gyakorlat* között abban is, hogy még az eredeti norma csak az *emberi és állampolgári jogok* tekintetében tiltja a diszkriminációt, addig az Alkotmánybíróság a tilalmat az *egész jogrendszerre* kiterjesztette.

Végezetül szedjük csokorba azokat az érveket és elvárásokat, amelyek *egy átfogó antidiszkriminációs törvénnyel* kapcsolatban megfogalmazhatóak:

- Az Alkotmánybíróság 45/2000. (XII.8.) AB határozata a törvényhozóra bízta, hogy milyen formában tesz eleget további szabályozási kötelezettségének. Egy átfogó törvénnyel könnyebben megteremthető a *szinkron az AB gyakorlata, a nemzetközi kötelezettségek és a belső szabályozás között*.

- A hazai emberi jogi törvényhozás számára a *mintát és a húzóerőt* – főleg a rendszerváltást követően – mindig a *nemzetközi jog* jelentette. Az *európai jogharmonizációs* követelményeknek könnyebben meg tudunk felelni egy átfogó törvény elfogadásával. Ez persze *nem zárja ki*, hogy a *diszkrimináció különböző területeire*, vagy az *egyes hátrányos helyzetű csoportokra* külön törvény szülessen! Az EU irányelvei és az európai egyezmény 12. kiegészítő jegyzőkönyve különösen fontos kihívások elé állítják a közeljövő törvényhozását.

- Egy *egységes elvi alapon* álló rendszer kialakítását jobban szolgálja az átfogó norma. A magyar jogrendszerben eddig *ismeretlen fogalmakat* kell meghonosítani, mint pl. a *közvetlen és a közvetett diszkrimináció, a zaklatás, a viktimizáció és a szegregáció*.

³⁰ Lásd KISS BARNABÁS: Az emberi-állampolgári jogok alkotmányi szabályozásának kérdései. In. *Alapjogok és alkotmányozás*. Szerkesztette: Ádám Antal, KJK-MTA ÁJK, Budapest, 1996., 144–145. p.

A definiálás mellett különösen fontos a *kivételek*, a *különbségtétel elfogadhatóságának* (megengedett eseteinek) jogszabályi pontosítása.

– A törvénynek gondoskodnia kell egyértelmű és *hatékony jogi védelemről*, és a cselekmény súlyával arányos *megfelelő szankciórendszerrel*. Garantálni kell, hogy a sérelmet szenvedett félnek könnyen elérhető *jogorvoslati lehetőségek* álljanak a rendelkezésére.

– Egy (vagy esetleg több) antidiszkriminációs törvénnyel könnyebben létrehozhatók azok a *szervek (bizottságok stb.)*, amelyek egy-egy országban (pl. Nagy-Britannia, Hollandia) a hátrányos megkülönböztetés ellen és az egyenlő bánásmód érvényesítéséért tevékenykednek a kormányzatok mellett és azok kontrollálására. Felállítása kapcsán figyelembe kell venni a „jogvédő háló” hazai szerkezetét, pl. az ombudsmanok jogállását, a jogorvoslati rendszert stb.

– Végül az egységes szabályozás mellett szól az is, hogy a külön törvénynek figyelemfelhívó, tudatformáló szerepe is van. Ez lehetővé tenné egy olyan jogi környezet kialakítását, amelyben létrejön egy *viszonylag független jogterület* és egy ehhez kapcsolódó *szakjogász*i kör. Mindez elengedhetetlen egy határozott és következetes *bírói gyakorlat* kialakulásához.³¹

Egyetértünk a szerzők többségével abban is, hogy kitűzött társadalmi cél egy törvénnyel és csak törvényekkel önmagában nem valósítható meg. Ehhez csak az egész *társadalmi-gazdasági feltételrendszer folyamatos alakításával* lehet közelebb kerülni. Érdeklődéssel várjuk, hogy az Országgyűlés és a Kormány mennyiben és milyen formában tesz eleget a fenti kihívásoknak.

³¹ KÁDÁR ANDRÁS: i.m. 36. p.

BARNABÁS KISS

LEGAL REGULATIONS CONCERNING THE PRINCIPLE OF
EQUAL TREATMENT AND THE PROHIBITION OF
DISCRIMINATION

(Summary)

The study presents the existing legal regulations regarding the prohibition of discrimination in Hungary. In the introduction, following the international law precedents of the constitutional regulation in force, the author analyzes the provisions on the right of equality under the Constitution. National regulations are accomplished in a multi-level system, characterized by sectoral division. Apart from the Constitution, the antidiscrimination regulations are comprised mainly in the codes of substantive law, and procedural law. This model, however, does not prevail, as the requirement of equal treatment of national and ethnic minorities, as well as of disabled persons, is determined in a positive approach by the acts on the basis of being part of the group concerned.

In the next chapter of the study, one can examine the way prohibition of discrimination is applied, first, in the field of law enforcement (procedural law), and then, within the norms of substantive law (civil law, criminal law, labour law etc.). In the closing part, the author makes *de lege ferenda* suggestions regarding the modification of the Constitution, and especially, the necessity of a comprehensive anti-discrimination act. Adoption of the new comprehensive act is encouraged, above all, by the expectations in international law in the near future, and by the new norms, established in the framework of the Council of Europe, and the European Union.